

**Universidade de Brasília – UnB**

**Faculdade de Educação – FE**

**Especialização em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça**

**Caio Csermak**

## **ENEGRECENDO O POPULAR**

### **ANÁLISE DO PROGRAMA CULTURA VIVA DO MINISTÉRIO DA CULTURA**

Monografia apresentada  
como requisito parcial para a  
obtenção do título de Especialista  
em Gestão de Políticas Públicas em  
Gênero e Raça – GPP-GeR

Orientadora: Profa. Ms.  
Deborah Silva Santos

**Brasília**

**2014**

Caio Csermak

ENEGRECENDO O POPULAR

ANÁLISE DO PROGRAMA CULTURA VIVA DO  
MINISTÉRIO DA CULTURA

Monografia apresentada  
como requisito parcial para a  
obtenção do título de Especialista  
em Gestão de Políticas Públicas em  
Gênero e Raça – GPP-GeR

Orientadora: Profa. Ms.  
Deborah Silva Santos

Data de aprovação:

**Banca Examinadora**

\_\_\_\_\_ Profa. Ms. Deborah Silva Santos

\_\_\_\_\_ Prof. Dr. Erlando da Silva Reses

## **Resumo**

O presente trabalho faz uma avaliação do programa Cultura Viva do Ministério da Cultura sob a luz do debate sobre culturas populares no Brasil, tendo como recorte a relação histórica entre Estado e as culturas populares e a elaboração de políticas públicas para estas na última década. Para tanto, realizo uma revisão bibliográfica sobre a relação entre Estado e culturas populares, recortando a temática a partir das relações raciais. Parto também do pressuposto de que o debate sobre controle social do orçamento público e do processo de elaboração e implementação de políticas públicas pela sociedade civil organizada, embora não tenha relação direta com a temática, pode auxiliar na compreensão do tema de políticas culturais para grupos marginalizados no Brasil, assim como para uma aproximação à questão do hiato entre garantia formal de direitos e implementação de políticas públicas com transparência na gestão pública. A partir do entrelaçamento de tais referenciais teóricos, farei um estudo de caso do programa Cultura Viva, buscando analisar como estas questões se articulam na concepção, implementação, monitoramento e avaliação do programa. Chego à conclusão de que o programa Cultura Viva é uma das ações do Ministério da Cultura que melhor traduz a mudança de orientação de gestão implementada na pasta a partir de 2003 por Gilberto Gil, contribuindo para a quebra de hierarquias no campo da cultura e para o empoderamento de grupos e comunidades culturais marginais. No entanto, o programa ainda enfrenta grandes desafios para superar os entraves burocráticos que limitam o acesso de grupos marginais ao Estado, assim como carece de um recorte de culturas populares nas suas ações e na avaliação de seus resultados.

Palavras-chave: culturas populares; políticas públicas; programa Cultura Viva

## **Agradecimentos**

Agradeço à Universidade de Brasília por mais esta oportunidade, afinal, esta é minha terceira formação de ensino superior por esta universidade que se tornou também a minha casa.

À minha família, agradeço o amor que incompreensivelmente só cresce em meio às nossas contradições. Aos amigos e amigas de Brasília, a família estendida que eu cultivei por quase dez anos, minhas saudades que eu adoro matar vez em quando.

Ao meu orientador de mestrado no PPGAS da UnB, José Jorge de Carvalho, agradeço por ter me ajudado a desenvolver muitas reflexões que também se fazem presente nesta monografia.

À Deborah Silva Santos, minha orientadora nesta monografia, agradeço a atenção e as dicas preciosas que me deu durante o processo de escrita, fazendo com que o trabalho possível no tempo disponível saísse com qualidade, assim como me permitiu vislumbrar como aprofundá-lo no futuro. Ao examinador Erlando da Silva Reses, agradeço a leitura atenta e os comentários pertinentes.

À Hima, mais do que ter sido todo o público desta defesa, agradeço o carinho sem fundo e a cumplicidade das coisas que não se deixam racionalizar.

Agradeço sobretudo a todos/as os/as responsáveis pela organização do curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça, pela atenção, cuidado e dedicação. Levar a cabo um curso de qualidade neste tema é provar que as lutas sociais precisam também ter como objetivo se apropriar das instituições pelas quais foram historicamente marginalizadas. Neste sentido, a universidade talvez seja um dos principais lugares de luta social daquilo que muitos chamam de militância institucional. Parabéns para todos/as que acreditam nisso e, por isso também, organizaram este curso.

## **Sumário**

Introdução	<b>06</b>
Capítulo 1 – Culturas populares, Estado e raça no Brasil	<b>13</b>
Capítulo 2 – Políticas públicas, orçamento e sociedade civil organizada no Brasil	<b>27</b>
Capítulo 3 – Estudo de caso – Programa Cultura Viva	<b>38</b>
Conclusão – Por uma política pública sem mediação	<b>53</b>
Referências Bibliográficas	<b>57</b>

## Introdução

As culturas populares têm sido, nos últimos anos, não apenas temas de discussões acadêmicas sobre tradição, identidade nacional e patrimônio, mas também público-alvo de políticas públicas federais, estaduais e municipais, além de tema de conferências internacionais. Paralelamente a esta inserção nos campos político e acadêmico, os próprios sujeitos coletivos que são reconhecidos enquanto culturas populares (comunidades tradicionais, associações e grupos artísticos, entre outros) têm se organizado em associações comunitárias e religiosas, em redes e cooperativas, configurando-se como um grupo heterogêneo e ativo na demanda por reconhecimento e por recursos públicos. Assim, ainda que o rótulo de cultura popular tenha uma herança de marginalização - pois o que é popular é reconhecido como aquilo que não é cultura erudita, alta cultura -, vários sujeitos coletivos têm se apresentado e atuado politicamente a partir da apropriação do rótulo de cultura popular.

Neste sentido, Rita Segato (2005, p. 07, grifos no original) afirma que não foi dos grupos subalternos que “[...] *partiu um desejo de diferença ou reconhecimento como valor, mas tornou-se valor como contradiscurso depois da experiência de rejeição e da constatação de que estrutura e outredade são coetâneas e que, portanto, para os sujeitos assim marcados, somente resta existir na gramática social como outredade*”. Segato (2005) alerta, no entanto, que esta outredade não significa que as identidades políticas são obrigatoriamente coincidentes com as alteridades históricas – isto é, a cultura popular enquanto identificação de sujeitos coletivos não significa a submissão destes à alteridade popular-erudito –, mas que uma matriz de identidades preexistentes formulada nos centros formadores da linguagem pode ser eficiente na demanda por recursos e direitos.

Para compreender esta dinâmica, defendo que é preciso olhar para a relação existente entre culturas populares, Estado e academia no Brasil, observando como as primeiras foram apropriadas seletivamente por um Estado

homogeneizante e uma produção acadêmica reificadora. No entanto, é preciso notar que tal processo de apropriação homogeneizante e reificadora é parcial, uma vez que não são poucos os momentos de resistência das culturas populares a ele, bem como não poucos os momentos de ambiguidade nas ações e nos discursos da academia e do Estado.

Embora a discussão sobre políticas públicas para as culturas populares venha ganhando bastante importância no Brasil no âmbito do campo das políticas culturais, a reflexão, o desenho e a implementação de políticas públicas voltadas para a área é relativamente nova. Ainda que, já há mais de 50 anos, o folclore e a cultura popular sejam conceitos institucionalizados pelo Estado, em especial em decorrência do trabalho do grupo de estudiosos conhecido como folcloristas (Vilhena, 1997), a preocupação em formular e implementar políticas públicas que tratem as culturas populares como sujeitos coletivos de direitos – em lugar de objetos a serem inventariados, incentivados e preservados pelo poder público – é bastante recente, datando do início da gestão Gilberto Gil como Ministro da Cultura (MinC), em 2003. Foi somente a partir daí que as políticas públicas de âmbito federal passaram a preocupar-se com a dimensão de inclusão social e cidadã, possível a partir de políticas que buscassem o empoderamento dos sujeitos coletivos das culturas populares. Deste modo, a oferta de estudos que tratam do impacto destas políticas e que avaliem a formulação e implementação destas ainda é pequena, assim como os dados produzidos e disponibilizados pelo Governo Federal para o setor ainda são insatisfatórios. Por isso, apesar dos grandes avanços no discurso de gestores/as do MinC e no desenho de algumas políticas públicas, como o Programa Cultura Viva, ainda é muito difícil avaliar se tais políticas realmente têm tido um impacto considerável no empoderamento das culturas populares, no acesso destas a recursos públicos e na melhoria da qualidade de vida.

Creio ser necessário expor o que entendo por culturas populares. Para tanto, parto da definição proposta por Carvalho (2007, p. 81), a qual define culturas populares como

[...] um conjunto de formas culturais – música, dança, autos dramáticos, poesia, artesanato, ciência sobre a saúde, formas rituais, tradições de espiritualidade –, que foram criadas, desenvolvidas e preservadas pelas comunidades, com relativa independência das instituições oficiais do Estado, ainda que estabelecendo com elas relações constantes de troca e delas recebendo algum apoio eventual ou parcial. As culturas populares distinguem-se também do que chamo de cultura popular comercial por não necessitarem dos implementos da indústria audiovisual, nem para sua concepção, nem para sua produção, nem para sua circulação no contexto em que foram criadas e em que são preservadas. Nesse sentido, pautam-se por um princípio de autonomia na frugalidade, na medida em que se reproduzem utilizando seus modestos recursos materiais e simbólicos e tomando em contra seus ritmos próprios de continuidade, mudanças e transformações. Em um nível diferente de abstração, podemos dizer que a auto-gestão e a auto-sustentabilidade comunitárias são os princípios que organizam a produção das culturas populares; e a oralidade é o seu meio predominante de expressão e transmissão.

A definição de Carvalho (2007) abrange a diversidade e complexidade que caracterizam as culturas populares no Brasil como um grupo marcadamente heterogêneo. Proponho, portanto, uma definição, que busca complementar a supracitada, buscando combinar tal abrangência com a preocupação de elaborar um conceito que possa ser operante no âmbito dos marcos legais do Estado. A saber: culturas populares são sujeitos coletivos indissociáveis de seus territórios (organizados em comunidades tradicionais ou grupos e/ou associações culturais) nos quais manifestações culturais (como música, dança, autos dramáticos, poesia, artesanato, ciência sobre a saúde, formas rituais, tradições de espiritualidade, sexualidade, culinária e técnicas de uso de recursos naturais) articulam-se de maneira íntima e inseparável de modos de vida que abarcam religiosidade, relações de parentesco, relações econômicas, concepções de natureza e território, organização comunitária, memória coletiva, línguas e métodos não institucionalizados de transmissão de saberes. Tais características são, a depender do caso, passíveis de classificação como patrimônios culturais imateriais nas modalidades previstas legalmente, como expressões culturais, saberes, celebrações e lugares. As culturas populares caracterizam-se por seu aspecto tradicional entendido aqui como preservação de uma memória coletiva viva, dinâmica e em constante transformação e contato com outros grupos e contextos sociais. Conformam-se, historicamente, como populações marginalizadas nos âmbitos social,



geográfico, étnico-racial e de gênero, devendo as políticas públicas direcionadas a estes grupos articularem-se com outras políticas públicas de promoção da igualdade étnico-racial, social e de gênero previstas nos marcos legais nacionais e internacionais, assim como nos Planos Nacionais setoriais.

Para abordar de modo mais concreto a relação entre culturas populares e Estado no Brasil nos últimos anos, meu foco neste trabalho será, portanto, o Programa Cultura Viva, que tem como ação prioritária a criação dos Pontos de Cultura. Segundo Célio Turino (2007, p. 67), “o Ponto de Cultura é a potencialização das energias criadoras dos nossos cidadãos, bem como das ações que já são desenvolvidas pelas comunidades”. No entanto, os Pontos de Cultura não são destinados apenas para as culturas populares, apesar de as abrangerem também, mas pretendem “[...] promover um mapeamento e uma cartografia da imensa variedade de expressão da cultura do nosso povo” (Turino, 2007 p. 67).

Os Pontos de Cultura visam também à autonomia das comunidades, não se configurando como territórios estatais, mas, sim, como pontos de intersecção entre sociedade e Estado. Buscando a autonomia dos Pontos de Cultura, além de recursos repassados pelo MinC para a criação e manutenção dos Pontos de Cultura, o programa também prevê a montagem de um pequeno estúdio multimídia que permita a produção local de recursos multimídia e gravações (Turino, 2007). Outra iniciativa do programa que merece destaque é o lançamento periódico de editais de fomento de participação restrita aos Pontos de Cultura, garantindo, assim, um acesso diferenciado destes às políticas públicas. Deste modo, o programa Cultura Viva não busca apenas a integração das culturas populares à lógica da espetacularização, mas também fornece elementos que podem permitir maior autonomia e empoderamento por parte das comunidades. Neste sentido, creio que o programa Cultura Viva é uma das ações mais efetivas do MinC com relação à necessidade de levar em conta os modos de vida das culturas populares na formulação e implementação das políticas públicas.

No entanto, é preciso ressaltar que ainda que desde 2003 os discursos sobre as culturas populares e seus direitos tenham avançado muito – assim como a garantia infraconstitucional de direitos, como no Plano Nacional de Cultura e em outros mecanismos legais –, as políticas públicas ainda representam poucos avanços no tema. Já nos casos das políticas que denotam algum avanço – como é o caso do Programa Cultura Viva –, faltam dados sobre quem acessa tais políticas e como as acessa, favorecendo a ação de mediadores que falam em nome das culturas populares sem, contudo, terem um papel representativo para estas. Mais que isso, o Estado não define o que entende por culturas populares enquanto um grupo social estatisticamente delimitável, o que faz com que o acesso às políticas culturais não seja direcionado a um grupo específico e cria impossibilidades para o desenvolvimento de indicadores culturais para o monitoramento e avaliação de tais políticas, assim como para o controle social do orçamento público.

É neste sentido que o acúmulo político e teórico de organizações e intelectuais feministas no que toca o tema de orçamentos sensíveis à gênero pode ser útil. Tal acúmulo aponta caminhos políticos e ferramentas técnicas para o controle social do orçamento público e do monitoramento e avaliação de políticas públicas. Ademais, tal processo de luta política nasceu de uma questão parecida com a que coloco aqui para as culturas populares: os avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988 para as mulheres não resultaram em políticas públicas efetivas para este grupo nos anos 1990, o que levou a uma mobilização do movimento feminista no sentido de controlar socialmente o orçamento público, assim como levou com que muitas feministas buscassem uma qualificação técnica para tanto. Por isso, creio que a aproximação teórica entre estes dois temas pode resultar em conclusões importantes para repensarmos as políticas públicas para as culturas populares no Brasil.

Por sua vez, as culturas populares são uma parte importante da diversidade cultural brasileira, do mesmo modo que são grupos historicamente marginalizados pelo Estado e pelas elites. Ao mesmo tempo, elas são usadas

como repositórios simbólicos de uma identidade nacional homogeneizante desde os anos 1930. Mais recentemente, o discurso oficial sobre as culturas populares tem deixado de lado o tom nacionalista unificador e tem se preocupado em exaltar a diversidade cultural das manifestações culturais populares, reafirmando a sua importância enquanto patrimônios nacionais. No entanto, promover políticas públicas para estes grupos significa não apenas o respeito pelo o que suas manifestações culturais significam, mas também lutar para que esta situação de marginalização seja superada. Quando pensamos que tais grupos e comunidades são, em sua maioria, formados por população negra, pobre e rural/periférica, a necessidade de superar tal exclusão se mostra ainda mais premente.

Deste modo, a mudança nos discursos oficiais sobre estes grupos não tem se convertido sistematicamente em políticas públicas que sejam acessadas diretamente por eles e que tenham um impacto relevante na sua qualidade de vida. Tal qual muitos direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988 – que foram garantidos legalmente e desde então carecem de regulamentação infraconstitucional e de políticas públicas para sua implementação –, os direitos assegurados às culturas populares têm encontrado sérios desafios para que se convertam em políticas culturais efetivas. Por isso, creio ser essencial uma aproximação das literaturas sobre políticas culturais e culturas populares com a de controle social do orçamento público, pois creio que esta última fornece uma série de ferramentas técnicas e discursivas para o enfrentamento deste hiato entre *direitos garantidos/discursos políticos* e a *elaboração e implementação de políticas públicas/mudança real e mensurável na qualidade de vida dos públicos alvo*.

Por fim, esclareço que a presente pesquisa será baseada em uma abordagem qualitativa, ainda que faça uso de bibliografia baseada em métodos quantitativos. No decorrer da pesquisa, me utilizarei largamente de revisão bibliográfica sobre os temas abordados, além de utilizar dados de fontes secundárias (entrevistas, discursos e dados de campo). Assim, a pesquisa combinará como procedimento técnico a pesquisa bibliográfica associada à

técnica do estudo de caso, que será feita a partir do programa Cultura Viva do Ministério da Cultura.

Conceitualmente, no presente trabalho buscarei uma abordagem fenomenológica dos eventos analisados, entendendo a realidade como um constructo social baseado em significados compartilhados coletivamente. No entanto, isto não exclui a perspectiva de que tais constructos sociais têm consequências materiais, por exemplo: raça e racismo são constructos sociais que se baseiam em discursos biológicos e que existem enquanto significados compartilhados socialmente; no entanto, o racismo tem consequências materiais sobre a vida de pessoas negras e brancas, fazendo com que a renda média do primeiro grupo seja menor que o segundo, por exemplo. Por isso, apesar de tomar uma abordagem fenomenológica como escolha metodológica, busco fazer uso de pesquisas quantitativas, especialmente daquelas baseadas sobre o método hipotético-dedutivo, essencial em estudos demográficos e na avaliação de políticas públicas.

## Capítulo 1

### Culturas populares, Estado e raça no Brasil<sup>1</sup>

Discutir como a categoria analítica de cultura popular foi importada da Europa no século XIX e adaptada ao contexto brasileiro passa obrigatoriamente pela articulação desta com a construção narrativa da nação brasileira, as políticas culturais desenvolvidas no sentido de dar forma institucional a tal nação e as teorias raciais que embasaram de modo transversal tal processo. Cavalcanti (2012) identifica a década de 1870 como o marco inicial de um conjunto de obras intelectuais e de iniciativas institucionais que resultaram no que a autora chama estudos de folclore no Brasil, data que toma por referência a geração de Sílvia Romero, “[...] acompanhando a tendência geral dos trabalhos sobre pensamento social que a indicam como inauguradora de uma ótica cientificista de conhecimento da realidade brasileira.” (Cavalcanti, 2012, p.75) e que viria a subsidiar teoricamente a elaboração e implementação de políticas culturais no período subsequente.

Por isso, a análise que faço aqui do histórico das políticas culturais leva em conta a íntima relação entre a elaboração e implementação destas e a produção de intelectuais que se dedicaram a construir narrativas sobre a identidade brasileira. No período que se inicia com a década de 1870, portanto, é nítida a preocupação em se adotar uma ótica cientificista que coincide com o aprofundamento do debate intelectual sobre configuração e construção da nação brasileira e, não por acaso, ambos os debates mobilizam um mesmo grupo de intelectuais, como o próprio Sílvia Romero, Nina Rodrigues e Euclides da Cunha. Também não por acaso, estes autores apresentam uma preocupação em traduzir para o contexto brasileiro teorias raciais importadas

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi publicado nos anais do XXIX Congresso da Associação Latino Americana de Sociologia – ALAS, realizado na em Santiago-Chile, em 2013. O trabalho foi publicado como Avanço de Pesquisa em Curso, sob o título de *Traduções da Tradição no Brasil – cultura popular enquanto categoria apropriada pela nação* e pode ser acessado no seguinte link: [http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT32/GT32\\_CsermakC.pdf](http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT32/GT32_CsermakC.pdf). A pesquisa em curso, no caso, é esta monografia, e é por isso que o o referido trabalho é reproduzido aqui.

da Europa (Skidmore, 2012; Schwarcz, 1993). Neste sentido, Munanga (2008, p.47) afirma que,

Como acontece geralmente na maioria dos países colonizados, a elite brasileira do fim do século XIX e início do século XX foi buscar seus quadros de pensamento na ciência europeia ocidental, tida como desenvolvida, para poder não apenas teorizar e explicar a situação racial do seu País, mas também, e sobretudo, propor caminhos para a construção de sua nacionalidade, tida como problemática por causa da diversidade racial.

A construção da nacionalidade brasileira, portanto, deu-se em termos das ideias e categorias em voga na Europa, especialmente as das teorias raciais, gerando o que Skidmore (2012, p.24) chamou de “[...] estrito vínculo entre o pensamento sobre raça e o pensamento sobre a identidade nacional”. No entanto, tal processo não configurou um mero transplante de um conjunto de teorias europeias, mas sim de uma tradução destas para o contexto brasileiro e a consequente rearticulação entre elas (Skidmore, 2012). Neste processo, a diversidade racial foi encarada como um problema a ser superado tanto no plano dos debates intelectuais – discussão de qual seria o tipo racial ideal brasileiro – como no plano das políticas públicas – incentivo à imigração de contingentes populacionais europeus com o objetivo de embranquecimento da população brasileira (Munanga, 2008). É possível identificar, desta maneira, raça como uma categoria central e que articula outras categorias neste debate, inclusive cultura popular. Por isso, os intelectuais que passaram a se interessar pelo estudo da cultura popular no Brasil coincidem com aqueles que se propuseram a traduzir teorias raciais para a realidade brasileira.

Deste modo, ainda que na Europa a discussão sobre cultura popular no século XIX tenha ocorrido razoavelmente em separado da de raça - pois se referia a um “outro interno” das nações europeias cuja hierarquização social não se dava primordialmente por critérios raciais – no Brasil a discussão de cultura popular não consegue se dissociar da de raça. É importante ressaltar dois aspectos que ligam as categorias de cultura popular e raça no Brasil. O primeiro, já discutido acima, é que tanto raça como cultura popular são duas

categorias importantes para as narrativas sobre nação no Brasil, o que levou a articulação entre ambas, isso não apenas pela importação de teorias raciais da Europa, mas especialmente por se tratar de um país no qual a escravidão da população negra teve um caráter nacional (Skidmore, 2012), fazendo com que as alteridades sobre as quais se fundava um projeto de nação – entre elas a divisão entre cultura erudita e popular - tivessem uma dimensão marcadamente racial. O segundo se desdobra do primeiro e está ligado à como uma noção abstrata e generalista de povo – encarado como repositório das manifestações culturais que guardavam a alma da nação - sobre a qual se construiu a categoria de cultura popular esteve, no Brasil, intimamente relacionada a uma divisão social entre brancos e não-brancos, sendo que a categoria de povo esteve historicamente ligada à de população negra.

Neste sentido, Guimarães (1999, p.123) argumenta que “[...] os grupos de cor brasileiros representam, antes de tudo, a segmentação da sociedade brasileira em dois blocos contíguos, mas estranhados entre si: elite e povo, ricos e pobres, cidadãos e excluídos, brancos e negros.”. Uma questão importante a ser resolvida nas narrativas que construíram a nação brasileira passou a ser, portanto, como articular uma visão romântica-folclorista da cultura popular – na qual esta pudesse servir como um repositório arcaico da alma nacional – com uma concepção de povo que remetia a uma população diversa racialmente e predominante negra. Ou seja, como referenciar a herança cultural popular - parte integrante da construção da nação moderna – em um país multirracial que se pensava branco, ou ao menos aspirava a branquitude? Munanga (2008, p.48) justifica esta centralidade de raça como eixo do debate sobre nação no Brasil pontuando que

A pluralidade racial nascida do processo colonial representava, na cabeça dessa elite, uma ameaça e um grande obstáculo no caminho da construção de uma nação que se pensava branca; daí por que a raça tornou-se o eixo do grande debate nacional que se travava a partir do fim do século XIX e que repercutiu até meados do século XX.

Assim, uma parte da intelectualidade brasileira dedicou-se a “resolver” o problema racial brasileiro: como projetar uma nação coesa e destinada ao progresso e ao futuro enquanto a pluralidade racial do país apontava para uma realidade cheia de conflitos e de grupos raciais considerados inferiores pelas teorias hegemônicas da época? As teorias importadas da Europa, portanto, dão o tom do debate, mas suas categorias são atualizadas para a realidade brasileira, como na ascensão da figura do mestiço, que discutirei mais a frente. Por agora é importante ressaltar que é na década de 1870 que tal problema teórico começa a ser enfrentado de modo mais direto e é no bojo deste debate que os estudos de cultura popular começam a ser realizados em interdependência aos estudos sobre raça.

É na década de 1870 que estudos com pretensão cientificista começam a ser elaborados sobre a cultura popular brasileira e relacionando esta às tentativas de interpretação do país e de construção de uma ideia de nação. Neste sentido, Munanga (2008, p.48-49) afirma que

Apesar das diferenças de ponto de vista, a busca de uma identidade étnica única para o País tornou-se preocupante para vários intelectuais desde a primeira República: Sílvia Romero, Euclides da Cunha, Alberto Torres, Manuel Bonfim, Nina Rodrigues, João Batista Lacerda, Edgar Roquette Pinto, Oliveira Vianna, Gilberto Freyre etc., para citar apenas os mais destacados. Todos estavam interessados na formulação de uma teoria do tipo étnico brasileiro, ou seja, na questão da definição do brasileiro enquanto povo e do Brasil como nação. O que estava em jogo, nesse debate intelectual nacional, era fundamentalmente a questão de saber como transformar essa pluralidade de raças e mesclas, de culturas e valores civilizatórios tão diferentes, de identidades tão diversas, numa única coletividade de cidadãos, numa só nação e num só povo.

Como apontado acima por Munanga (2008), a fase que vai de 1870 até 1930 é de intensa atividade intelectual no sentido de interpretar o que eram e propor o que deveriam ser a nação e o povo brasileiros, ainda que, como discutirei mais à frente. Schwarcz (1993) afirma que o período que se inicia na década de 1870 assiste a uma grande penetração de teorias evolucionistas e deterministas no Brasil com o objetivo de explicar diferenças internas e legitimar hierarquias sociais e raciais. A autora prossegue afirmando que



Adotando uma espécie de 'imperialismo interno', o país passava de objeto a sujeito das explicações, ao mesmo tempo em que se faziam das diferenças sociais variações raciais. Os mesmos modelos que explicavam o atraso brasileiro em relação ao mundo ocidental passavam a justificar novas formas de inferioridade. Negros, africanos, trabalhadores, escravos e ex-escravos – 'classes perigosas' a partir de então – nas palavras de Sílvio Romero transformavam-se em 'objetos de sciencia' (Schwarcz, 1993, p.28, grifos no original)

As alteridades fundadas no encontro colonial passavam, agora, a caracterizar as hierarquias e contradições internas de uma nação que começava a se estabelecer também através do trabalho de intelectuais que passaram a se apropriar daquelas categorias sociais "perigosas" como objetos da ciência. Tal efervescência intelectual, contudo, não resultou – no período em questão - em políticas culturais que tivessem como objeto as manifestações culturais consideradas brasileiras (Rubim, 2007), mas sim em políticas públicas que visavam o incentivo da vinda de imigrantes europeus para o Brasil com o objetivo de substituição da mão-de-obra da população negra recém alforriada e, conseqüentemente, o embranquecimento da população brasileira (Munanga, 2008; Skidmore, 2012; Schwarcz, 1993). Tais anos coincidem, ademais, com momentos históricos importantes no Brasil, como o fim do Império e a Proclamação da República, a abolição da escravatura, a chegada em massa de imigrantes europeus e o estabelecimento de uma República sob forte domínio das oligarquias rurais.

Dos autores citados acima por Munanga (2008), darei especial atenção a Sílvio Romero, autor que, além de articular as questões de cultura popular com as de raça, influenciou substancialmente a obra de outros autores preocupados com a discussão da nacionalidade brasileira - como Gilberto Freyre (Schneider, 2005) – e com os estudos de folclore – como Mário de Andrade e Edison Carneiro. Sílvio Romero foi um dos primeiros intelectuais brasileiros a empreender a tarefa de interpretar o país de modo holístico, discutindo a nacionalidade brasileira a partir da articulação de temáticas como literatura, raça e cultura popular. Segundo Schneider (2005, p.16), Romero,

ainda que com pretensões científicas, “[...] quis encontrar o autêntico povo brasileiro, a essência profunda da nação, de um modo análogo à busca pela nacionalidade empreendida pelo romantismo alemão na primeira metade do século XIX, à maneira de Herder e dos Irmãos Grimm [...]”. Para isso, Romero dedicou-se, no espírito do Romantismo alemão, a recolher e classificar os contos populares brasileiros.

No entanto, diferentemente dos pares europeus, Romero não se limitou a recolher e reproduzir os contos populares do Brasil como representantes da alma nacional, mas também a classificá-los de acordo com a sua origem racial, se europeu, africano, indígena ou mestiço. Assim, Romero não apenas articula as categorias analíticas de raça e cultura popular, como racializa a cultura popular ao classificá-la de acordo com um sistema de hierarquização racial multirracial no qual, além de raças tidas como puras, figura a categoria do mestiço. É importante ressaltar que a classificação racial da cultura popular no contexto histórico do racismo científico implica em uma biologização da cultura, ou seja, uma hierarquização das manifestações culturais a partir de sua associação a certa categoria social, paradigma que, com defasagem em relação à Europa, só será superado no Brasil nos anos 1930. Romero (2008) hierarquiza racialmente o Brasil entre brancos superiores, negros intermediários e indígenas inferiores, estes fadados ao desaparecimento. Já o negro se diluiria através da miscigenação no longo prazo até que o tipo racial ideal brasileiro se formasse. O tipo ideal seria branco, mas com a força adaptativa aos trópicos da raça negra.

A novidade no trabalho de Romero, no entanto, é a tentativa de resolver as ambiguidades da realidade racial brasileira e do pessimismo com relação ao progresso de um país multirracial através da celebração do mestiço como, senão o tipo ideal, a encarnação perfeita do genuíno brasileiro. Segundo Romero (2008, p.18), “Não há aqui, pois, em rigor, vencidos e vencedores; o mestiço conglomera as raças e a vitória é assim de todas três. Pela lei da adaptação elas tendem a modificar-se nele, que, por sua vez, pela lei da concorrência vital, tendeu e tende ainda a integrar-se à parte, formando um tipo

novo em que predominará a ação do branco.”. Ainda que os estudos sobre a dinâmica racial e sobre a cultura popular no Brasil tenham sido interesse de vários outros intelectuais no período em questão – como os estudos sobre Candomblé feitos por Nina Rodrigues, este pessimista com relação à configuração racial brasileira e seu impacto nas possibilidades de progresso do país (Cavalcanti, 2012) – é o legado intelectual de Sílvio Romero que deixará marcas mais profundas nos estudos posteriores sobre cultura popular e raça no Brasil e na postura do Estado, como analisarei na próxima seção.

É este elogio ao mestiço – sem que com isso o preconceito racial deixe de existir – que permite que um dos principais movimentos estéticos do período – o modernismo paulista – se apropriasse da cultura popular sem dar voz às culturas populares. Neste sentido, Carvalho (2004) comenta o lema antropofágico – *só me interessa o que não é meu* - de um dos expoentes do movimento, Oswald de Andrade:

O lema antropofágico funciona, na prática, como uma espécie de código secreto da impunidade estética e da manutenção de privilégios da classe dominante brasileira. [...] Só me interessa o que não é meu: eu posso pegar tudo, porque tenho poder para isso e não apenas porque gosto disso. Essa é a atitude que conduz à voracidade do eu de uma elite branca que exige que todas as tradições performáticas afro-brasileiras e indígenas, sagradas ou profanas, estejam à disposição [...] (Carvalho, 2004, p.70)

Este movimento de apropriação do popular pelas elites é, portanto, também um movimento de apropriação de uma cultura negra por uma elite branca, sem que as estruturas racistas da sociedade brasileira se alterassem.

Além de mudanças políticas profundas decorrentes da mudança da República Velha para a Era Vargas, os anos 1930 assistirão a grandes transformações tanto nas políticas públicas como no pensamento brasileiro no que toca à relação entre cultura popular, raça e nacionalidade, especialmente com o impacto de intelectuais como Gilberto Freyre e Mário de Andrade. No campo das políticas públicas, o governo de Getúlio Vargas inaugura a elaboração e implementação de políticas pelo Estado (Rubim, 2007),

aprofundando e institucionalizando o debate sobre a nação brasileira. No campo intelectual, uma guinada culturalista – inspirada, sobretudo, pela obra de Gilberto Freyre – faz com que o debate sobre raça, cultura popular e nacionalidade no Brasil passe de um caráter eminentemente biológico – nos termos do racismo científico do – para um caráter cultural.

Tais mudanças, contudo, não fazem com que cultura popular e raça deixem de ser relevantes para a discussão da nacionalidade brasileira. Pelo contrário, tais categorias se tornam ainda mais centrais neste processo na medida em que o governo de Getúlio Vargas passa a implementar um projeto modernizador do país. Assim, a busca por um tipo brasileiro, que representaria uma raça única, civilizada e adaptada aos trópicos, é cada vez mais centrada na figura do mestiço. A miscigenação racial - analisada por autores como Romero (2008) como uma questão antes biológica que cultural – assume um caráter de miscigenação cultural, na qual a cultura popular associada às populações negras começa a ser apropriada enquanto símbolo nacional. Entretanto, ainda que inserida em novo contexto histórico e intelectual, a miscigenação como processo histórico e como discurso em si, não era novidade.

Neste sentido, Skidmore (2012, p.100) afirma que a “[...] a miscigenação não despertava a oposição instintiva da elite branca no Brasil. Pelo contrário, era um processo admitido (e tacitamente tolerado) mediante o qual alguns mestiços (quase invariavelmente mulatos claros) haviam ascendido ao topo da hierarquia social e política.”. Contudo, é apenas a partir do trabalho pioneiro de Sílvio Romero que a figura do mestiço começa a ser celebrada como o tipo racial brasileiro por excelência, ainda que tal celebração não significasse, claro, uma superação do racismo estrutural e fundante da nação brasileira. O trabalho de Romero, no entanto, esteve longe de ser consenso no fim do século XIX e o autor ficou também conhecido pelo talento em causar polêmica (Schneider, 2005). A novidade da guinada político-intelectual dos anos 1930, portanto, é a ascensão da figura do mestiço a paradigma explicativo da

brasilidade, assim como a abordagem da temática racial não mais a partir de argumentos biológicos, mas sim de teorias culturalistas.

É nos anos 1930, então, que intelectuais e Estado se engajam conjuntamente na tarefa de construir discursivamente a identidade nacional brasileira e implementá-la através de instituições e políticas públicas. Santos (1996, p.41), afirma que “[...] tal projeto estava associado ao reconhecimento da necessidade de produzir uma imagem singularizada do Brasil enquanto cultura e como parte da moderna civilização ocidental.”. O obstáculo de construir uma nação moderna nos moldes europeus em um país multirracial é superado – ao menos no campo do discurso – através da ascensão do mestiço à figura de tipo ideal brasileiro sem o abandono, contudo, de uma ideologia embranquecedora da sociedade brasileira. Ao analisar a produção intelectual brasileira nos anos 1920-30, Skidmore (2012, p.244) afirma que “Curiosamente, os escritores de modo geral não se dispuseram a declarar, de forma inequívoca, que a raça não fazia diferença e que daí em diante a questão deveria ser ignorada. O que disseram foi que o Brasil estava embranquecendo cada vez mais e, portanto, o problema estava sendo resolvido.”. O autor prossegue argumentando que a obra de Gilberto Freyre – central para este processo – combateu a visão de que a miscigenação havia causado um dano irreparável ao país, mas não advogou pela igualdade racial e, pelo contrário, “[...] reforçou o ideal do branqueamento, pois mostrava vividamente que a elite (basicamente branca) ganhara valiosos traços culturais decorrentes do contato íntimo com o africano (e, em menor medida, com o índio)”. (Skidmore, 2012, p.268).

Assim, a guinada culturalista dos anos 1930 não deve ser vista como uma superação da questão racial – e do racismo – na construção de uma identidade nacional brasileira, mas sim como uma adequação deste debate a um discurso oficial do Brasil como um país moderno, ao contrário do período anterior, no qual a “civilização” ainda era um objetivo – ou até um destino - a ser atingido futuramente pelo país. É no bojo deste processo que aspectos da cultura popular ligados às populações não-brancas do Brasil passam a ser

apropriados como símbolos nacionais de uma nação que se constituía, ao mesmo tempo, moderna e autêntica (Santos, 1996). Neste sentido, ao analisar a trajetória do samba no Brasil e do tango na Argentina – à luz dos processos de formação nacional e modernização em ambos os países – Garramuño (2007) busca entender como tais gêneros musicais – perseguidos antes dos anos 1930 por serem considerados primitivos e estarem associados às populações negras – passam a ser celebrados oficialmente como símbolos nacionais. Deste aparente paradoxo – projetos modernos de nação alçarem gêneros musicais tidos como primitivos ao status de símbolos nacionais - Garramuño (2007, p.16) cunha o conceito de modernidade primitiva para dar conta de compreender o primitivo como criação e parte constitutiva da modernidade. Neste processo, não são os sujeitos que produziam o tango e o samba em seus contextos originais que são referenciados, mas são as manifestações culturais destes que são apropriadas pela elite e que, conseqüentemente, são embranquecidas e civilizadas neste processo (Garramuño, 2007). A construção das nações modernas latino-americanas esteve, assim, intimamente ligada à apropriação e celebração de algumas manifestações culturais das populações tidas como primitivas pela própria modernidade. No Brasil, tal processo foi iniciado por intelectuais ainda no século XIX, mas é na Era Vargas que este toma corpo de política oficial.

Foi no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) que são criadas instituições destinadas à elaboração e implementação de políticas culturais que têm como objetivo a construção oficial de uma identidade nacional e de um tipo ideal brasileiro (Barbalho, 2007). O aparato institucional criado por Vargas para a área cultural é ocupado por intelectuais dedicados à tarefa de construir uma identidade nacional para o país. Neste sentido, Barbalho (2007, p. 40, grifos no original) afirma que no governo Vargas,

Os responsáveis pela elaboração da identidade nacional e por sua publicização serão os intelectuais, já que para estes “cultura” e “política” formam termos indissociáveis, devendo mesmo se fundir em torno da “Nação”. Há a tentativa de criar uma “cultura do consenso” em torno dos valores da elite brasileira, e o projeto de uma

“cultura nacionalista” é o espaço para aproximar parcelas da intelectualidade, mesmo aquela não alinhada diretamente ao regime.

Tal cultura nacionalista construída pelas elites se dá também a partir da apropriação da cultura popular feita pelo discurso oficial e pela ação das recém-criadas instituições culturais e suas políticas. Rubim (2007) afirma que as políticas culturais são inauguradas no Brasil a partir de duas experiências ocorridas nos anos 1930, uma em âmbito municipal – a passagem de Mário de Andrade pelo Departamento Cultural da Prefeitura de São Paulo - e outra em âmbito nacional – a criação do Ministério de Educação e Saúde, sob a gestão do esteticamente modernista e politicamente conservador Gustavo Capanema. No caso de São Paulo, Mário de Andrade propõe “[...] uma definição ampla de cultura que extrapola as belas-artes” (Rubim, 2007, p.15), abarcando as culturas populares assumindo o patrimônio também em sua dimensão imaterial. Andrade, no curto tempo em que esteve à frente do referido órgão patrocinou duas missões etnográficas ao Norte e Nordeste do Brasil, extrapolando, assim, o âmbito municipal de sua gestão. É também de Mário de Andrade o anteprojeto para a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - SPHAN, no qual o autor propunha um órgão que, além da dimensão material-arquitetônica, desse conta de inventariar e proteger o patrimônio imaterial do país (Rubim, 2007). O anteprojeto, no entanto, acabou sendo engavetado e o foco do SPHAN – criado em 1937 – foi – durante os trinta anos que esteve sob coordenação de Rodrigo Melo Franco de Andrade – o patrimônio arquitetônico de “pedra e cal” representante de uma cultura branca e católica (Santos, 1996). O retorno do patrimônio imaterial à agenda de políticas públicas no Brasil só se daria nos anos 1980 - sob a gestão de Aloísio Magalhães no SPHAN - e só ganharia a institucionalidade de um programa nacional de políticas públicas nos anos 2000, como discutirei no terceiro capítulo.

Já Capanema, que continuou no cargo depois da instituição do autoritário Estado Novo, em 1937, ficou como o responsável pelas diversas instituições culturais que foram criadas sob o guarda-chuva do Ministério de

Educação e Saúde. Dentre estas instituições cabe destacar: o supracitado SPHAN, a Superintendência de Educação Musical e Artística (1936); o Serviço de Radiodifusão Educativa (1936); o Serviço Nacional de Teatro (1937); o Instituto Nacional do Livro (1937); o Conselho Nacional de Cultura (1938); e o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (1932), posteriormente substituído pelo Departamento de Imprensa e Propaganda, braço de divulgação ideológica do regime varguista e para a legitimação da ideia de nação presente no discurso oficial.

A Era Vargas é marcada, portanto, pela inauguração das políticas culturais em um contexto que combinou autoritarismo político com a construção de uma identidade nacional oficial na qual o conflito se diluía em homogeneidade, metáfora vivificada pela figura do mestiço. Neste contexto, o lugar das culturas populares foi o de legitimadora de um passado autêntico, coeso e pacífico para um projeto de nação construído sobre o silêncio em relação aos conflitos sociais e raciais do país. A cultura popular – e especialmente a negra, como no caso do samba – foi apropriada como uma fonte de legitimação de um projeto nacional totalizante, que partia das elites para incorporar toda a população brasileira e, por isso mesmo, não poderia simplesmente se afirmar puramente branco. A branquitude, mais que uma realidade, surgiu como uma ideologia permitida pelas alegorias do mestiço e da mestiçagem cultural, estratégias discursivas para “civilizar” e embranquecer uma população multirracial. Barbalho (2007, p.41, livro) resume a postura do governo Vargas para com a cultura popular argumentando que

[...] a valorização da nacionalidade como política de Estado orienta a ação do governo na área cultural ao glorificar a cultura popular mestiça, elevando-a a símbolo nacional. O “popular”, ou o folclore, retirado do local onde é elaborado, ocultando assim as relações sociais das quais é produto, funciona, nesse momento de constituição da “cultura brasileira”, como força de união entre as diversidades regionais e de classe. A mestiçagem amalgama os tipos populares em um único ser, o Ser Nacional, cujas marcas são a cordialidade e o pacifismo.



Assim, a gestão de Vargas entre os anos de 1930-45 inaugura uma tradição de apropriação das culturas populares pelas instituições culturais do Estado na qual estas servem para a construção e legitimação de projetos nacionais oficiais sem que, contudo, os sujeitos produtores destas culturas sejam encarados como sujeitos coletivos detentores de saberes e direitos.

O período analisado neste capítulo permite a compreensão de como a categoria analítica de cultura popular foi trazida pelo Brasil, articulando-se intimamente com a categoria de raça na tarefa de construir um projeto de nação civilizada nos trópicos que vários intelectuais de colocaram. Para tanto, foi urgente resolver o “problema racial” brasileiro tanto no campo do discurso – celebração do mestiço e, posteriormente, da mestiçagem cultural – como no campo das políticas públicas – incentivo à vinda de imigrantes europeus com o objetivo de embranquecimento da população brasileira. A partir dos anos 1930, é o próprio Estado – em íntima associação com intelectuais – que se coloca a tarefa de definir a identidade nacional brasileira, passando – a partir do que Chauí chamou de mitologia verde-amarela – a se apropriar das culturas populares como instrumento de legitimação de seus projetos. Chauí (1989, p.99) conclui afirmando que

[...] o que permite esta absorção contínua da Cultura popular pela imagem do nacional é a mitologia verde-amarela, cimento ideológico inquebrantável. Tanto mais quando consideramos as várias formas tomadas pela ideologia dos grupos dirigentes do país, desde os inícios deste século, e nas quais a ideia da Nação, como resultado da ação do Estado sobre a sociedade, sempre foi fundamental.

É neste sentido que se darão as políticas culturais do período: apesar de diversas de acordo com cada momento político, elas têm como denominador comum a articulação de um discurso racial que negava o conflito combinado a uma apropriação seletiva das culturas populares servindo de instrumento de legitimação de um projeto elitista de nação. Seletiva, pois eram apropriados apenas aqueles elementos que corroboravam e legitimavam os projetos oficiais

de nação, apropriados simbolicamente enquanto os sujeitos produtores das culturas populares não eram tomados enquanto sujeitos coletivos de direitos.

Albuquerque Junior (2007, p.65) resume a postura dos intelectuais deste período afirmando que a simpatia das elites pela cultura popular não significava a empatia com o povo, o qual consideravam atrasado social e racialmente. É esta postura identificada por Albuquerque Junior que vai marcar a relação entre Estado/elites e culturas populares a partir de então no Brasil. O interesse das elites – que passa a ser também do Estado – com relação ao povo tem como foco as manifestações culturais que podem ser apropriadas enquanto elementos constitutivos e legitimadores de um discurso hegemônico de nação brasileira, que pautará políticas públicas e terá efeitos sobre as condições materiais de vida dos sujeitos coletivos das culturas populares, inclusive com relação ao acesso a direitos e recursos públicos. Neste contexto, a cultura popular circula – no que toca sua dimensão simbólica – mas os sujeitos das culturas populares não, continuando marginais política e economicamente. O povo, portanto, é um conceito abstrato que permite a invisibilização de grupos populacionais marginalizados, em sua maioria pobres e não-brancos, seja do interior do país ou das periferias das grandes cidades.

## **Capítulo 2**

### **Políticas públicas, orçamento e sociedade civil organizada no Brasil**

Os anos 1980 foram marcados no Brasil pelo retorno da democracia. Neste cenário de um regime autoritário em processo de abertura e com menos restrições de liberdade e de atuação política de lideranças de esquerda, surgiram novos partidos de esquerda e movimentos sociais. Neste contexto de reorganização das forças políticas do país os anos 1980 foram especialmente caracterizados como um período de luta por direitos políticos e civis, por participação política popular e controle social do Estado. Como proposto por Paoli&Telles (in Alvarez, Dagnino&Escobar, 2000, p.103), “Nos anos 80, os movimentos sociais se organizaram, os sindicatos se fortaleceram e as aspirações por uma sociedade mais justa e igualitária ganharam forma na reivindicação de direitos” .

No entanto, além das vitórias logradas pelos movimentos políticos e sociais, não se pode esquecer que metade da década foi vivida ainda sob o Regime Militar, que as eleições presidenciais de 1985 foram indiretas, que as primeiras eleições presidenciais diretas ocorreram apenas em 1989 e que os anos 1980 foram de profunda crise econômica. Assim, os anos 1980 foram um período de grandes mudanças políticas e de conquistas populares, mas em um contexto de democracia jovem e frágil, na qual a garantia legal de direitos não se traduziu em concretização dos mesmos. Outra questão relativa ao processo de redemocratização do país é que com a Constituição Federal de 1988, várias demandas da sociedade civil nas temáticas de gênero, raça, cultura, entre outras, foram institucionalizadas de modo seletivo. Por um lado, o Estado brasileiro tentava se modernizar e se inserir no cenário internacional como uma democracia emergente, buscando padrões de participação política limitados, porém essenciais ao projeto neoliberal de modernização do Estado de então.

O principal evento dos anos 1980 no Brasil, contudo, foi a elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988 - CF-88, na qual uma considerável parte das demandas dos movimentos políticos e sociais foi

garantida em forma de direitos. O processo de discussão da CF-88 foi moroso, conflitivo e plural, marcando de modo emblemático o espírito da década. Como propõe Paoli&Teles (in Alvarez, Dagnino & Escobar, 2000, p.109), “A trajetória recente [anos 80] dos movimentos sociais esteve inteiramente implicada em um esforço de inscrever novos direitos na ordem legal e influenciar a elaboração e regulamentação da nova ordem constitucional.”. A garantia de direitos, no entanto, não resultou em uma abertura do Estado para a participação política e controle social da sociedade civil no sentido de garantir a efetivação dos mesmos, especialmente no âmbito do orçamento público federal.

Por isso, na década seguinte muitas ONGs fortaleceram sua capacidade técnica de incidência sobre a normativa do orçamento público, especialmente no caso das organizações feministas que, a partir de então, se capacitaram tecnicamente no tema. Neste sentido, uma experiência que merece destaque é a do Centro Feminista de Estudos e Assessoria - CFEMEA, que desenvolveu a metodologia do Orçamento Mulher, buscando incidir no orçamento público exigindo transparência no processo de planejamento e execução deste e classificação dos gastos públicos para as rubricas ligadas à igualdade de gênero. A tônica desta guinada de parte da sociedade civil para temas que até então não eram considerados políticos – escondidos sob os tecnicismos da burocracia – foi que os direitos garantidos na década de 1980 não estavam sendo implementados satisfatoriamente através de políticas públicas.

Assim, era necessário a incidência da sociedade civil não apenas no ordenamento legal do Estado, mas também na elaboração e execução de políticas públicas e, conseqüentemente, na elaboração e execução do orçamento público, já que os direitos não se efetivam sem políticas públicas e estas não se implementam sem recursos financeiros. No Brasil, apesar de que a normativa orçamentária envolva substancialmente o Poder Legislativo, o orçamento público ainda é encarado como um âmbito técnico, sendo bastante reacionário a tentativas de controle social e participação política da sociedade civil.

Mesmo neste contexto de fechamento da normativa do orçamento público, durante os anos 1990 algumas ONGs fortaleceram sua capacidade técnica de incidência política. Deste grupo, além do já citado Orçamento Mulher do CFEMEA, creio que é importante destacar o trabalho do Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC, ONG que tem como um dos seus principais temas de trabalho o orçamento público, com destaque para o Orçamento Criança e Adolescente - OCA, que é uma metodologia de monitoramento do orçamento público destinado a efetivar os direitos das crianças e adolescentes, desenvolvida em conjunto com o UNICEF no fim dos anos 1990 (Costa, 2003). Assim, a partir dos anos 1990, e mais profundamente a partir dos anos 2000, as experiências de incidência no orçamento público se multiplicam como uma estratégia de ação da sociedade civil para a efetivação de direitos. O contexto político que permitiu tal realidade resulta de que a sociedade civil organizada que passou, no período, por um profundo processo de profissionalização, principalmente nas áreas de *advocacy* e controle social das políticas públicas, sem perder, contudo, o diálogo com os movimentos de base.

Nos anos 2000, a mudança substancial no contexto político do Brasil foi a chegada da esquerda ao poder, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva em 2002. A partir do Governo Lula, em 2003, novas relações de absorção e conflito entre o Estado e a sociedade civil organizada se estabelecem, já que a posição de oposição entre sociedade civil e poder institucional que marcou a transição para a democracia se transformou com a chegada ao poder de uma esquerda com base nos movimentos sociais. No âmbito do financiamento das ações da sociedade civil, os recursos de agências internacionais começam a deixar o país, migrando para outras regiões do mundo e diminuindo de volume em meio às crises econômicas internacionais da década.

Deste modo, as organizações da sociedade civil passam a depender mais de financiamentos de fontes nacionais, como o próprio governo federal, para a manutenção de suas atividades, o que cria um contexto de ambiguidade quanto a autonomia da sociedade civil, especialmente por que o Governo Lula absorveu parte dos quadros de ONGs e movimentos sociais para os cargos de confiança burocráticos do Estado, especialmente em áreas como a promoção

da igualdade de gênero e de raça. Se com isso tais quadros se especializaram no conhecimento do funcionamento do Estado no que toca a elaboração e execução de políticas e orçamento público, por outro lado criou tensões no controle social do Estado pela sociedade civil, já que a fronteira entre tais âmbitos – muito clara durante os governos de orientação neoliberal e conservadores pré-Lula – se tornou difusa.

Por sua vez, o Governo Lula criou e fortaleceu, em resposta à demanda de movimentos sociais e ONGs, mecanismos institucionais e marcos legais que permitiram um maior acesso da sociedade civil ao Estado, como a realização de conferência nacionais temáticas que buscaram institucionalizar demandas históricas da sociedade civil, inclusive no campo da cultura. Segundo Thamy Pogrebisnchi, “Não apenas as conferências de minorias se ampliam em número durante o governo Lula, assumindo um papel proeminente no universo de conferências nacionais realizadas ao longo de seus dois mandatos, como também a própria compreensão de minorias se alarga, passando a envolver um conjunto maior e mais heterogêneo de grupos sociais e culturais” (Pogrebinschi, 2010, p.6).

Certamente as conferências nacionais e os novos marcos legais foram uma conquista importante, mas é necessário ressaltar que apesar de representarem um espaço institucional de participação política da sociedade civil na definição de demandas, agendas e planejamento de políticas, tal participação é limitada e os planos que resultam de tais conferências sofrem os mesmo desafios de efetivação de direitos da CF-88. Assim, mesmo que os Governos Lula e Dilma tenham avançado no sentido de criar mecanismos de participação política e marcos legais para a diminuição das desigualdades no país, a implementação de políticas públicas ainda é bastante defasada com relação aos marcos legais.

Isto ocorre especialmente em temas sensíveis, como os direitos sexuais e reprodutivos, ou ainda o direito à demarcação de das terras dos povos indígenas, que sofrem com o poder institucional e financeiro dos grandes proprietários de terra, que seguem a ser um grupo de protagonismo político

mesmo em um governo de esquerda. Por isso, a incidência sobre o processo de elaboração e implementação de políticas públicas e sobre o orçamento público segue a ser essencial para a efetivação de direitos de minorias no Brasil, mesmo no contexto de um governo oriundo de grupos políticos de esquerda. Tal processo se dá especialmente por que, apesar da origem de esquerda do Partido dos Trabalhadores, os governos Lula e Dilma privilegiaram um modelo de governabilidade que busca a maioria no Congresso Nacional às custas de pactos políticos com grupos políticos conservadores e historicamente rivais da sociedade civil organizada, como grandes empreiteiras e outras grandes empresas, latifundiários, banqueiros e partidos políticos de centro-direita. Com isso, ministérios e altos cargos foram cedidos à políticos de partidos de centro-direita, assim como bandeiras históricas do PT - como a reforma agrária, a reforma política, mecanismos efetivos de participação política da sociedade civil e a implementação de direitos para grupos minoritários - acabaram relegadas a segundo plano, tornando-se demandas atendidas de modo bastante limitado pelas políticas públicas e a partir de um processo que carece de um diálogo amplo com a sociedade civil.

É neste contexto histórico da sociedade civil organizada no Brasil a partir dos anos 1980 que no campo da cultura – ainda que de modo tardio – organizações e sujeitos coletivos começam a lutar também por garantia de direitos e legitimação política. Tal processo é também reflexo de uma nova ordem discursiva e legal que surge ainda no final dos anos 1970 como uma celebração da diversidade na qual o conflito e as políticas afirmativas tinham pouco espaço. Tal nova ordem discursiva e legal, contudo, paulatinamente passa a reconhecer grupos marginalizados e violentados nos processos de formação das nações modernas enquanto detentores de direitos específicos e que demandam políticas setoriais e afirmativas. Esta é impulsionada, principalmente, pela UNESCO, ainda sob o prisma do lema da *unidade na diversidade*, no qual a diversidade cultural era sobreposta pela unidade nacional (Pitombo, 2011). No entanto, aos poucos a ideia da cultura e os direitos culturais vão se alargando e se relacionando com outros temas caros às minorias, como a igualdade étnico-racial e a igualdade de gênero, temas de

várias conferências, convenções e declarações da Organização das Nações Unidas.

Neste sentido, a UNESCO, ainda que criada a partir de uma concepção universalista, foi aos poucos incorporando um método interpretativo relativista, reconhecendo a diversidade como uma característica humana e normatizando o direito à diferença (Pitombo, 2011). A partir dos anos 1970, então, a UNESCO começa a dilatar a noção de cultura e de diversidade cultural, abrindo a discussão para políticas culturais com foco na diferença e no reconhecimento de novos sujeitos coletivos de direitos (Alves, 2011). Tal processo culminará em uma série de convenções e declarações sobre as temáticas da proteção e promoção do patrimônio cultural imaterial, das culturas populares e da diversidade cultural no âmbito da UNESCO, gerando marcos legais que passaram a legitimar tais demandas nos âmbitos nacionais (Alves, 2011). Dentre estas, cabe destacar: a Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular, de 1989, que é um marco político importante, mas que ainda traz uma visão limitada de cultura popular e não tem o *status* de convenção, sendo apenas uma recomendação, o que diminui sua efetividade como marco legal; a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, de 2003, que traz um conceito ampliado de patrimônio cultural imaterial, o qual é focado nos processos sociais e nos sujeitos coletivos detentores dos saberes tradicionais, assim como na importância do protagonismo e autonomia destes; e a Convenção Sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, de 2007, na qual a delegação brasileira teve protagonismo na elaboração do texto final e que se pauta na imbricação entre diversidade cultural, economia e desenvolvimento sustentável.

Tal processo se dá em sintonia com a ação de outros organismos e convenções da ONU, como Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989, que reconhece tais grupos enquanto sujeitos coletivos com direitos específicos como o direito a terra, o direito à livre manifestação cultural e de crença e o direito ao ensino em sua própria língua (OIT, 1989). Ou ainda a Declaração de Durban, resultante da III Conferência Mundial de Combate ao



Racismo, Discriminação Racial, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata de 2001, que prevê, por exemplo, a adoção de ações afirmativas de cunho étnico-racial como cotas étnico-raciais em instituições de ensino e em cargos políticos eletivos (ONU, 2001).

No campo da cultura e das comunidades tradicionais, os reflexos desta nova ordem discursiva podem ser observados no Brasil a partir da CF-88, que reconhece o direito a terra para povos indígenas e comunidades remanescentes de quilombos, por exemplo. No entanto, tal impacto fica mais visível a partir de marcos normativos e institucionais estabelecidos, principalmente, nos últimos anos: no campo dos marcos normativos, vale ressaltar o decreto nº 3.551, de 04 de agosto de 2000, que instrui o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem o patrimônio cultural brasileiro e cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial - PNPI; as leis nº 10.639 de 09 de janeiro de 2003 e nº 11.635 de 10 de março de 2008, que, respectivamente, incluem no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena; o decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos; o decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, que promulga a Convenção nº 169 da OIT e; o decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Já no campo institucional cabe ressaltar: a criação do Ministério da Cultura em 1985 e da Fundação Palmares em 1989 e; a criação da SEPPIR em 2003, responsável, principalmente, pela coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade racial, assim como a transversalização do tema no âmbito federal.

Assim, este novo contexto - nacional e internacional - no qual sujeitos coletivos historicamente subalternos passam a demandar e ter direitos particulares normatizados é consequência tanto de uma mudança na ordem discursiva como na forma de organização coletiva destes na demanda por direitos e recursos frente aos Estados-nação. É neste ínterim que no Brasil, por

exemplo, povos indígenas, comunidades quilombolas, organizações dos movimentos negros e de mulheres e culturas populares passam a se colocar frente às instituições enquanto sujeitos coletivos que demandam o direito à diferença, o que se reflete na luta por um acesso diferenciado ao Estado, como as políticas afirmativas – tais quais as cotas raciais em universidades públicas, o direito a posse coletiva de suas terras para comunidades quilombolas e os editais de financiamento à cultura restrito a certos grupos.

No campo das culturas populares, o contexto político e legal no qual estas passaram a se inserir a partir dos anos 1980 compreende dois âmbitos: o internacional, marcado pela emergência de novos sujeitos coletivos de direitos nos discursos e legislações internacionais; e o nacional, no qual também se deu a emergência de novos sujeitos coletivos de direitos, assim como uma nova gama de políticas afirmativas e setoriais, principalmente a partir do governo Lula e da gestão de Gilberto Gil no MinC. No entanto, tal contexto também foi marcado por uma imbricação das culturas populares com o mercado – nas indústrias culturais e no turismo – e por uma preponderância do modelo de renúncia fiscal da iniciativa privada como mecanismo de financiamento e decisão de políticas culturais. Assim, é necessário compreender como neste novo contexto, velhas assimetrias que passam a ser criticadas por esta nova ordem discursiva continuam operantes através das restrições de acesso geradas pelo desenho das políticas públicas e pela emergência de novos atores que se tornam mediadores entre as culturas populares – de um lado – e o mercado e o Estado – de outro.

A primeira questão, válida para outros campos da sociedade civil ainda nos anos 1990, é que o desenho das políticas culturais brasileiras nos últimos anos gerou uma profissionalização no campo da cultura (Sarkovas, 2005), a qual representa uma série de barreiras para o acesso das culturas populares ao Estado: acompanhamento dos editais, elaboração de projetos culturais, gestão de projetos, prestação de contas e acompanhamento dos projetos via SICONV se tornaram atividades especializadas, muitas vezes a cargo de profissionais contratados especificamente para isso.

No caso das leis de incentivo à cultura via renúncia fiscal, às barreiras anteriores se soma outra: a captação de recursos junto às empresas após a aprovação do projeto pelo MinC, atividade que, além de muitas vezes ser realizada por profissionais especializados, depende do crivo do setor de *marketing* das empresas. É principalmente o desenho das políticas públicas – e especialmente o das políticas culturais – que gera tais barreiras. Estas, por sua vez, em geral são preponderantes para que as culturas populares não acessem o Estado, mesmo naquelas políticas que têm estas como público beneficiário. Ainda que o MinC tenha se esforçado nos últimos anos para driblar tais barreiras – como no caso dos editais dos Prêmios Culturas Populares – algumas destas exigências burocráticas são obrigações legais de legislações alheias ao ministério, como, por exemplo, a regulamentação de convênios federais pela Lei nº 8.666. Outras surgem da legislação específica da cultura, como é o caso da Lei nº 8.313, a Lei Rouanet.

Já a segunda questão trata da emergência de novos mediadores entre as culturas populares e o Estado ou o mercado. Ainda que a mediação das culturas populares por membros da elite seja histórica no Brasil, a partir dos anos 1980 esta relação ganha novos contornos. De um lado está o surgimento da celebração da diversidade cultural no discurso oficial, a emergência de sujeitos coletivos de direitos e a elaboração e implementação de políticas culturais que alargam o conceito de cultura para além do de bens culturais – como as de patrimônio cultural imaterial. Do outro, as barreiras que dificultam o acesso das culturas populares às políticas públicas. Entre um e outro, surge uma série de mediadores/as – pesquisadores/as, produtores/as culturais e artistas e grupos parafolclóricos – que passam não apenas a mediar o acesso das culturas populares ao Estado, mas também a falar em nome das culturas populares *para* o Estado.

Cabe aqui trazer o que entendo por mediação. Como afirma Duarte (2001), a mediação é sempre uma relação de hierarquia entre o pólo mediado e o mediador, ainda que a ordem desta hierarquia possa variar. Apesar disto, Velho (2001) argumenta que mediadores/as dominam os códigos de mais de um mundo, fazendo a conexão entre eles e assumindo distintos papéis sociais.

Assim, mediadores/as podem ser de elite ou subalternos e podem tanto trabalhar pela alteração das fronteiras entre o que mediam como para manter este *status quo*. No entanto, no caso que analiso, a característica desses/as mediadores/as é de uma posição de elite frente à marginalidade das culturas populares. Obviamente que muitos/as deles/as fazem um trabalho de mediação importante para as culturas populares. Outros/as, no entanto, se aproveitam de sua posição privilegiada de acesso ao Estado e às culturas populares para, nesta mediação, levarem a cabo projetos próprios e de autopromoção, explorando as culturas populares naquilo que, para elas, é algo muitas vezes sagrado, como suas manifestações culturais.

Neste sentido, ao analisar a polissemia do conceito de mediação na obra de Jesus Martín Barbero, Signates (1998, p.06) identifica cinco significados principais do termo, dos quais me atento ao quinto: a mediação “Como dispositivo de viabilização e legitimação da hegemonia ou resolução imaginária da luta de classes no âmbito da cultura”. Neste sentido, a mediação de que trato aqui – ainda que na maioria das vezes venha revestida de um discurso de “boas intenções” – invisibiliza e legitima a reprodução da marginalidade das culturas populares. Minha posição aqui é de que, independente do papel que assumam, é obrigação do Estado a elaboração de marcos legais e políticas públicas que – em lugar de favorecer – coíbam a atuação dos/as mediadores/as e promovam a autonomia e o empoderamento de grupos marginalizados.

Por um lado, é necessário a desburocratização do acesso, por outro, políticas públicas efetivas para o empoderamento, capacitação técnica e autonomia política das culturas populares. Com isso, as culturas populares ganham autonomia não apenas para acessarem as políticas culturais, mas também para se aprofundarem no processo de profissionalização nas temáticas de participação política e controle social do Estado, de modo similar ao processo descrito no início deste capítulo com relação à sociedade civil, especialmente o movimento feminista. É fato que as organizações, associações e comunidades tradicionais das culturas populares ainda contam com uma grande defasagem com relação a outros setores da sociedade civil

brasileira tanto na *expertise* de incidência política nos marcos legais e nas políticas públicas, como no acesso às políticas públicas e busca por financiamento de seus projetos.

Por isso também, escolhi como objeto de análise o programa Cultura Viva: se por um lado este programa deve ser um âmbito de incidência política e controle social da sociedade civil, seu desenho privilegia a potencialização e autonomia de iniciativas culturais já desenvolvidas pela sociedade (Turino, 2009). A questão é que no programa Cultura Viva os entraves burocráticos também são uma barreira de acesso de grupos marginais ao Estado. No entanto, o desenho do programa busca a promoção de autonomia e capacitação de tais grupos para lidarem com a burocracia excludente do Estado. Assim, ainda que siga a ser excludente em alguma medida, o programa Cultura Viva tem um potencial de descentralização de recursos públicos muito grande em comparação com outras políticas culturais no âmbito federal. Por sua vez, o impacto da profissionalização de organizações e iniciativas culturais objetivadas pelo programa pode resultar em uma quebra de relações de mediação entre culturas populares e Estado. São com estas questões em mente que passo para a análise do programa Cultura Viva no próximo capítulo.

### **Capítulo 3**

#### **Estudo de caso – Programa Cultura Viva**

O Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva<sup>2</sup> foi criado em 2004 pelo Ministério da Cultura através das portarias nº 156, de 06 de julho de 2004 e nº .182 de 18 de maio de 2005. Inicialmente o programa surgiu baseado em cinco ações programáticas: Pontos de Cultura, Escola Viva, Griôs, Cultura Digital e Cultura e Saúde, com todas as atividades girando em torno dos Pontos de Cultura, criados através de convênios entre o poder público e entidades da sociedade civil com atuação cultural já estabelecida em suas comunidades. O Cultura Viva tem por objetivo central “[...] incentivar, preservar e promover a diversidade cultural brasileira e contemplar iniciativas locais e populares que envolvam comunidades em atividades de arte, cultura, educação, cidadania e economia solidária.” (Araújo&Silva, 2010, p.39).

Mais do que enumerar o arcabouço legal do início de uma política pública, no entanto, é importante pensar nos contextos político e de relações sociais que permitem o seu surgimento, o que nos faz entender melhor o lugar que esta ocupa nos meandros da administração pública. No caso do programa Cultura Viva, muito de sua concepção parte de duas questões: a já discutida mudança de orientação do Ministério da Cultura a partir da gestão Gilberto Gil em 2003, a qual passa a trabalhar com um conceito ampliado e processual de cultura, buscando quebrar hegemonias e inequidades reforçadas pela prevalência das leis de incentivo fiscal como modelo de política cultural no Brasil (Rubim, 2007); e o investimento pessoal de Célio Turino, que escreveu a primeira proposta do programa e foi seu gestor durante os primeiros anos de implementação do mesmo. Turino acumulava já uma experiência de mais de 20 anos com políticas culturais e o próprio conceito de Ponto de Cultura havia surgido na gestão de Antonio Augusto Arantes na Secretaria de Cultura de Campinas-SP, na qual Turino havia sido Diretor de Museus ainda nos anos 1980 (Turino, 2009).

---

<sup>2</sup> A partir de agora passarei a me referir ao Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva apenas como programa Cultura Viva, ou ainda Cultura Viva.

Segundo Turino (2009), portanto, os Pontos de Cultura – principal ação do Cultura Viva - surgem como pontos de *des-silenciamento* do povo, como um modo de abrir as portas do Estado para grupos até então invisíveis para as políticas públicas, especialmente para as políticas culturais. O Ponto de Cultura

[...] não se enquadra em formas; nem é erudito nem é popular; também não se reduz à dimensão de 'cultura e cidadania' ou "cultura e inclusão social". Ponto de Cultura é um conceito. Um conceito de autonomia e protagonismo sociocultural. Na dimensão da arte, vai além da louvação de uma arte ingênua e simples, como se ao povo coubesse apenas o lugar do artesanato e do não elaborado dos cânones do bom gosto. Pelo contrário, busca sofisticar o olhar, apurar os ouvidos, ouvir o silêncio e ver o que não é mostrado. (Turino, 2009, p. 16)

Assim, o que é importante no Ponto de Cultura não é o tipo de cultura que ele produz, representa ou media, mas sim que a organização que o receba tenha um acúmulo enquanto agitadora cultural na comunidade na qual se insere. O Ponto de Cultura, então, vem para potencializar a ação desta entidade, no que se difere fortemente das políticas culturais que se baseiam na construção de centros culturais padronizados em localidades sem equipamentos culturais oficiais: o Ponto de Cultura não é um modelo de cultura alheio – ou mesmo desterritorializado - construído em uma localidade sem acesso à cultura, mas sim a potencialização e geração de autonomia para iniciativas culturais oriundas da própria sociedade, respeitando a cultura enquanto um processo indissociável do cotidiano e das relações sociais em um dado território. Com relação a este imbricamento entre cultura e territorialidade, Milton Santos (2001, p.144) afirma que

No fundo, a questão da escassez aparece outra vez como central. Os de "baixo" não dispõem de meios (materiais e outros) para participar plenamente da moderna cultura de massas. Mas sua cultura, por ser baseada no território, no trabalho e no cotidiano, ganha a força necessária para deformar, ali mesmo, o impacto da cultura de massas. Gente junta cria cultura e, paralelamente, cria uma economia territorializada, cria um discurso territorializado, uma política territorializada. Essa cultura de vizinhança valoriza, ao mesmo tempo, a experiência da escassez e a experiência da convivência e da solidariedade.

Os Pontos de Cultura, portanto, mais do que permitir o acesso à cultura erudita ou à cultura de massas, valorizam e potencializam a cultura territorializada criada localmente, baseada na grande diversidade cultural brasileira e usando da criatividade e da solidariedade para superar a escassez, como descreve acima Milton Santos. Como grupos marginalizados e que vivem historicamente a escassez, não por acaso é também deste modo que operam há gerações as culturas populares.

De maneira mais precisa, os Pontos de Cultura podem ser definidos como “[...] unidades de produção, recepção e disseminação culturais em comunidades que se encontram à margem dos circuitos culturais e artísticos convencionais.” (Araújo&Silva, 2010, p.39). Para tornar-se um Ponto de Cultura, pessoas jurídicas com atuação local prévia na área cultural precisam enviar um projeto e um conjunto de documentos para os editais públicos que o MinC lança para selecionar os novos Pontos de Cultura. Neste sentido, ao citar o caso do projeto Vídeo nas Aldeias - que forma produtores de vídeo indígenas desde os anos 1980 e que também se tornou Ponto de Cultura - Turino afirma que o Cultura Viva se foca em

Narrativas que estabelecem um diálogo a partir da voz de quem faz a própria cultura e não pela voz do “outro”. Mesmo quando benevolente, de apoio ou cumplicidade, sempre será a voz e olhar externo, e o aprimoramento da democracia só acontecerá se for estabelecida a polifonia. Os grupos sociais, quaisquer grupos, precisam e querem ver-se no espelho e saber que a imagem refletida é aquela que desejam refletir, seja por meio do audiovisual, exposição, dança, literatura, música ou na política. [...] Isso é protagonismo. (Turino, 2009, p.16)

O Cultura Viva, portanto, se baseia no tripé *autonomia – protagonismo – empoderamento* (Turino, 2009), sendo que dentre as diversas ações programáticas que o programa implementa hoje, a principal articulação entre seus objetivos segue sendo os Pontos de Cultura. A característica central dos Pontos de Cultura é a diversidade, pois a concepção é não privilegiar nenhum tipo de produção cultural, mas sim as atividades culturais já desenvolvidas localmente pela sociedade e que devem ser potencializadas pelo Estado,



buscando autonomia e descentralização. Em comum, os Pontos de Cultura firmam um convênio com o Governo Federal (e a partir da descentralização do Cultura Viva em 2008 também com governos estaduais e municipais) a partir do qual recebem um total de recursos de R\$ 180.000,00, recebidos em três parcelas anuais de R\$ 60.000,00. Os Pontos de Cultura recebem também um estúdio multimídia – pequena ilha de edição de áudio e vídeo em software livre – que deve ser pago com parte da primeira parcela recebida. Não há uma maneira fixa de aplicação destes recursos, cabendo a cada Ponto aplicá-lo de acordo com a sua necessidade e desde que em acordo com as regras de prestação de contas estipuladas na legislação que regulamenta os repasses do Fundo Nacional de Cultura.

Outra questão relevante no Cultura Viva é que o programa parte da concepção de que os Pontos de Cultura só geram transformação social em grande escala quando conectados em rede, por isso a metáfora do ponto que se conecta em uma teia. Não por acaso Teia é o nome de encontros regulares entre os pontos de cultura do Brasil inteiro, cada encontro orientado por um eixo transversal de debate: Cultura e Economia Solidária em 2006, Cultura e Educação em 2007 e Cultura e Direitos Humanos em 2009 (Turino, 2009). O Ponto de Cultura, portanto, é pensado como a base, sendo o programa como um todo uma alavanca que só funciona com a descentrelização e pulverização de pontos conectados em rede (Turino, 2009). Por isso, o ponto de cultura funciona como a conexão entre as várias ações do programa, mas é apenas uma das ações. Além dos Pontos de Cultura, o Cultura Viva também prevê a criação de Pontões de Cultura, que são “nós” que agregam vários Pontos e realizam um trabalho em rede em uma localidade, em geral a partir de uma temática específica, podendo receber um volume de recursos financeiros maior que os Pontos de Cultura.

Dentre as ações do programa, algumas existem desde o começo deste: a ação Cultura Digital garante um kit multimídia em software livre que permite conexão com a Internet e edição de imagem e som em cada ponto de cultura; a ação Agente Cultura Viva teve apenas uma edição no começo do programa em

parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e concedeu bolsas a jovens da própria comunidade para que multiplicassem o que aprenderam em oficinas nos Pontos de Cultura, possibilitando a formação de novos agitadores culturais locais ou mesmo de intermediários orgânicos das próprias comunidades (Turino, 2009). Assim, foi possibilitada certa estabilidade financeira para que tais agentes se profissionalizassem no campo da produção cultural e do acesso às políticas públicas, sendo uma ação essencial para a quebra de mediação externa descrita no final do capítulo anterior; a ação Escola Viva busca conectar os Pontos de Cultura às escolas, visando tornar este ambiente um ponto de acesso e expressão de bens e serviços culturais; a ação Griô busca valorizar o saber oral de mestres e mestras que não tem seu conhecimento reconhecido pelas instâncias legitimadoras do saber, objetivando dar condições para que estes continuem a repassar seu conhecimento para outras gerações em seus contextos locais, visando ainda integrar o conhecimento tradicional com o aprendizado na escola; há ainda ações que buscam criar redes focadas nos pontos de cultura a partir de temas específicos, como a ação Cultura e Saúde e a ação de Pontos de Mídia Livre. Além disso, o programa recentemente ampliou suas ações especialmente a partir de uma modalidade menos burocrática de repasse de recursos, os prêmios (MinC, 2013). Dentre eles vale citar Prêmio Cultura Viva, Prêmio Agente Escola Viva, Prêmio Agente Cultura Viva, Prêmio Intercâmbio Cultura Ponto a Ponto e o Prêmio Cultura e Saúde.

Hoje o programa Cultura Viva já conta com mais de 3500 pontos de cultura (MinC, 2013) espalhados pelo Brasil inteiro. A partir de 2007 o programa começou a ser descentralizado, sendo que os convênios passaram a ser firmados não apenas entre organizações da sociedade civil e governo federal, mas também com governos estaduais e municipais. Tal processo começou no estado do Piauí e hoje a maioria dos pontos de cultura encontram-se na rede estadual – mais de 2000 (MinC, 2013). Esta descentralização vai de encontro à orientação do MinC de fortalecer o Sistema Nacional de Cultura - SNC, descentralizando as políticas culturais para estados e municípios de modo integrado, fortalecendo a institucionalidade das políticas culturais localmente e

dirimindo a concentração de recursos na região centro-sul do país característica da gestão pública no campo da cultura até então. Esta pode ser considerada a segunda de três etapas do programa até agora: a primeira foi de 2004 até 2006 e foi caracterizada pelo desenho e implementação do programa a partir de uma relação direta do MinC com a sociedade civil; a segunda etapa foi de 2007 até 2010 e foi marcada pelo processo de descentralização descrito acima; já o terceiro se dá a partir de 2011 e registra a reestruturação e institucionalização do programa (MinC, 2013).

Tal processo observado na terceira etapa de implementação do programa é fruto de um esforço de institucionalização, ampliação e reformulação do programa Cultura Viva que começa com uma avaliação do programa levada à cabo pelo IPEA entre 2007 e 2008. A avaliação do IPEA, realizada quando ainda o Cultura Viva não chegava a 1000 Pontos de Cultura, consolidou informações geradas a partir de um conjunto de instrumentos de pesquisa avaliativa, que incluiu modelo lógico, grupo focal, aplicação de questionário e observação de campo (Araújo&Silva, 2010, p.09). A pesquisa centrou sua avaliação em questões como protagonismo, participação social e base comunitarista, entendendo que tais características são importantes para atender aos objetivos do Cultura Viva. Para tanto, o IPEA definiu o problema, os objetivos e o público-alvo do programa do seguinte modo:

*Problema:* Desvalorização da produção cultural dos grupos e comunidades e sua exclusão dos meios de produção, fruição e difusão cultural.

*Objetivos:* fortalecer o protagonismo cultural da sociedade brasileira, valorizando as iniciativas culturais de grupos e comunidades excluídas e ampliando o acesso aos bens culturais.

*Público-alvo:* Populações com pouco acesso aos meios de produção, fruição e difusão cultural ou com necessidade de reconhecimento da identidade cultural. Adolescentes e jovens expostos à situação de vulnerabilidade social. (Araújo&Silva, 2010, p.39)

De acordo com o público-alvo definido para o programa, o IPEA utilizou como recorte privilegiado de análise a juventude. No entanto, o que deixa a desejar na avaliação do IPEA é que tal recorte não é combinado com outros que seriam essenciais tanto para o entendimento do funcionamento do programa como para a avaliação dos seus resultados. Há recortes regionais e

por estado quando o IPEA apresenta seus dados, no entanto, não há recorte por gênero, raça e etnia e muito menos um recorte que mostre quantas ações e qual o volume de recursos que foi destinado para ações dentro destes recortes específicos. A palavra *raça*, por exemplo, não aparece nas mais de 100 páginas da avaliação uma única vez.

A palavra *cultura popular* aparece em duas oportunidades e de modo secundário e aqui também não há nenhum tipo de recorte que nos permita ver como o programa Cultura Viva tem atendido a este segmento populacional que é um dos principais focos de ação do MinC. Com relação a esta questão, o MinC elaborou, inclusive, um Plano Setorial para as Culturas Populares que dialoga com o programa Cultura Viva e com o Plano Nacional de Cultura. Ainda que o Cultura Viva não especifique, dentre outros, as culturas populares e a população negra como seu público-alvo, a definição deste trazida acima nos remete à realidade destas populações. A definição que eu proponho para culturas populares no começo deste trabalho, por exemplo, dialoga de modo íntimo com a definição de público-alvo do Cultura Viva. Assim, creio que tal insuficiência de dados gera uma carência tanto no que toca a transparência das ações e execuções orçamentárias, quanto na produção de conhecimento que permita uma reformulação de qualidade do programa. Voltarei a questão das culturas populares no Cultura Viva ao final deste capítulo.

Apesar da insuficiência de dados, a avaliação do IPEA foi essencial para o redesenho e institucionalização do programa. A partir dela, da discussão com os pontos de cultura, das demandas identificadas na Conferência Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura derivado desta (criado pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010), a Portaria nº 118, de 30 de dezembro de 2013, regulamenta a reformulação do programa. Com isso, o Cultura Viva ganha também um novo documento base em agosto de 2013, no qual além de avaliar os objetivos alcançados e os desafios enfrentados pelo programa, novas metas e estratégias são estabelecidas.

O novo documento base do programa Cultura Viva busca uma maior qualificação do programa, além de ter como foco a priorização dada pelo MinC para a questão da inclusão social pela cultura para definir o programa como uma Política de Base Comunitária do Sistema Nacional de Cultura. Com isso, a preocupação em aprofundar a institucionalização do Cultura Viva se junta à necessidade de consolidação do Sistema Nacional de Cultura e a consequente descentralização das políticas culturais para estados e municípios. Neste sentido, o Cultura Viva passa a se encaixar de modo direto, compartilhado ou indireto em diversas metas do Plano Nacional de Cultura - PNC. As metas com participação direta somam cinco, sendo as de número 3, 4, 6, 9 e 23.

Destas metas, três têm um impacto direto sobre as culturas populares: a meta 3 prevê uma cartografia da diversidade das expressões culturais em todo o território brasileiro; a meta 4 prevê a implementação de uma política nacional de proteção e valorização dos conhecimentos e expressões das culturas populares e tradicionais; já a meta 6 prevê 50% dos povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares que estiverem cadastrados no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC atendidos por ações de promoções da diversidade cultural. As outras duas metas do PNC com participação direta do Cultura Viva, atingem de modo indireto as culturas populares: a meta 9 projeta 300 pontos de apoio à sustentabilidade econômica da produção local; e, por fim, a meta 23 estipula um objetivo de 15 mil Pontos de Cultura em funcionamento (Minc, 2013). Ainda que as metas do PNC com participação compartilhada e indireta do Cultura Viva também possam atingir de modo indireto as culturas populares, as metas com participação direta bastam para mostrar que se o programa visa cumprir as metas sob sua responsabilidade no PNC, as culturas populares deverão ser um grupo senão prioritário, de suma importância para o redesenho de suas políticas e ações.

Além disso, a terceira etapa do programa visa a institucionalização também a partir de um marco legal específico, o Projeto de Lei 757/2011, de autoria da Deputada Jandira Feghali do PCdoB do Rio de Janeiro e que está em processo de aprovação no Congresso Nacional. O projeto visa instituir o

programa Cultura Viva, estabelecer normas para o seu funcionamento e dar outras providências e, atualmente, está aguardando o retorno do Senado Federal. O PL 757/2011 prevê como beneficiários do Cultura Viva: estudantes e jovens de todos os segmentos sociais; comunidades tradicionais indígenas, rurais e quilombolas; e agentes culturais, artistas, professores e todos aqueles que desenvolvam ações de arte, cultura e educação, de todos os saberes e fazeres (Feghali, 2011). Trata-se de um público-alvo muito amplo, mas o recorte de comunidades tradicionais é importante para dar ao programa um instrumento de quebras de hegemonia no campo das políticas culturais, compreendendo assim também de modo indireto as culturas populares, já que a presença destas nas comunidades tradicionais é muito forte, conexão esta reafirmada pelo Plano Setorial para as Culturas Populares (MinC, 2012).

A geração de um marco legal para o Cultura Viva é, portanto, de grande importância, já que os marcos legais para o desenvolvimento de políticas culturais que quebrem hegemonias e que valorizem a autonomia de grupos marginalizados – especialmente as culturas populares – são insuficientes no Brasil. Apesar do inegável avanço de marcos legais na área a partir dos anos 2000, os marcos legais nacionais são, em sua maioria, decretos, o que coloca em risco a sustentabilidade de tais políticas, pois os decretos não têm força de lei – já que não tramitam no Poder Legislativo, apenas no Poder Executivo – e são muito mais suscetíveis a mudanças políticas (MinC, 2012). Os marcos legais mais completos no tema, por sua vez, são marcos internacionais, especialmente aqueles gerados no âmbito da UNESCO. Ao citar os marcos legais do programa Cultura Viva, o próprio MinC elenca oito documentos, todos eles internacionais<sup>3</sup>. Neste caso, ainda que o Brasil seja signatário de diversas convenções internacionais, a transposição destas para marcos legais nacionais é limitada e morosa.

O novo documento base do Cultura Viva ainda prevê soluções para o problema gerado pela incompatibilidade entre a capacidade técnica das

---

<sup>3</sup> Disponível em <http://www2.cultura.gov.br/culturaviva/cultura-viva/marcos-legais/>. Acesso em 25 mai 2014.

organizações que fazem parte do público beneficiário do programa e as barreiras de acesso decorrentes das exigências burocráticas para a efetivação e prestação de contas dos convênios estabelecidos entre poder público e sociedade civil. Além de reconhecer os entraves burocráticos como um problema a ser enfrentado para uma efetiva implementação do Cultura Viva, o novo documento base busca expandir os instrumentos de repasses de recursos. Além da manutenção dos convênios, o documento propõe a priorização dos prêmios de reconhecimento e fomento como modalidade de transferência de recursos públicos, pois se trata de um modelo que dá maior liberdade de gasto de tais recursos, traz menos exigências de prestação de contas e não gera ônus de plano de trabalho (MinC, 2013). Outro instrumento de repasse de recursos a ser expandido pelo programa é a concessão de bolsas, especialmente para mestres e mestras, lideranças comunitárias e jovens (MinC, 2013).

Quanto à prestação de contas, há duas questões: se por um lado, a adequação à burocracia federal faz com que os grupos e comunidades se profissionalizem e se apropriem da política pública sem necessariamente serem cooptados pelo Estado, por outro tal burocracia também é excludente, pois limita e barra o acesso às políticas públicas aqueles que não conseguem cumpri-la. Gestores/as de pontos de cultura e pesquisadores apontam as prestações de contas como um dos principais problemas para os Pontos de Cultura, fazendo com que muitos deles se encontrem com processos no TCU e fiquem impossibilitados de receber novos recursos (Alves, Farah & Medeiros, 2013). No caso do Cultura Viva, Turino (2009) lembra que a burocracia exigida para os repasses do Fundo Nacional de Cultura – recursos de orçamento direto da União – é maior do que aquela exigida para os mecanismos de incentivo fiscal: enquanto o Fundo Nacional de Cultura exige contrapartida de 20% do valor investido (que pode ser revertida em recursos financeiros, bens e serviços) e veda a aplicação dos recursos em despesas administrativas e fiscais, os projetos apoiados via incentivo fiscal pela Lei Rouanet podem tanto investir os recursos recebidos em despesas fiscais e administrativas (até um

teto de 15% do valor total do projeto), como estão livres da entrega da contrapartida, seja ela financeira ou em bens e serviços.

Cabe lembrar que os Pontos de Cultura são financiados via Fundo Nacional de Cultura e que os grandes projetos da elite da cultura brasileira são, em geral, financiados pela categoria de mecenato prevista na Lei Rouanet e na Lei do Audiovisual (via renúncia fiscal) e chancelados pelas grandes empresas. Estas usam os recursos que já pagariam em Imposto de Renda para financiar projetos culturais por elas escolhidos e que permitem a dedução do Imposto de Renda de pessoa jurídica em até 100% do valor do projeto<sup>4</sup>. Mesmo no caso de dedução de 100% do valor investido no Imposto de Renda, as empresas ainda podem atrelar a sua marca ao produto resultante dos projetos culturais financiados na modalidade de incentivo fiscal. Nesta lógica perversa e excludente de política cultural, as empresas ocupam o lugar do Estado na decisão final<sup>5</sup> de que projetos culturais serão financiados com recursos públicos, fazem propaganda de graça e ainda atrelam suas marcas ao rótulo de responsabilidade social, pois “investem” na cultura brasileira. É justamente esta privatização e consequente elitização do campo cultural no Brasil que o programa Cultura Viva ajuda a combater, descentralizando recursos e investindo em iniciativas da própria sociedade civil sem a necessidade da chancela de uma grande empresa.

A Lei 8.313 – Lei Rouanet ainda prevê um terceiro mecanismo de financiamento de projetos culturais, que é o Fundo de Investimento Cultura e

---

<sup>4</sup> Caso o projeto seja classificado pelo MinC no Artigo 18 da Lei Rouanet ou seja financiado pela Lei do Audiovisual.

<sup>5</sup> O MinC faz a aprovação dos projetos enviados para a Lei Rouanet, determinando quais deles poderão captar recursos e qual o montante que poderá ser captado. Muitos projetos aprovados pelo MinC, no entanto, não são implementados pois não conseguem captar na iniciativa privada o montante necessário de recursos dentro do prazo legal. Assim, ainda que a seleção de projetos seja feita primeiramente pelo MinC, é da iniciativa privada a decisão de quais deles realmente terão viabilidade financeira e, conseqüentemente, serão implementados via mecanismos de incentivo fiscal. Ainda que tal decisão seja difusa, pois os responsáveis pelos projetos podem tentar o financiamento em qualquer empresa, a questão é que a palavra final sobre o uso de recursos públicos para a implementação de uma parcela significativa das políticas culturais brasileiras é da iniciativa privada, não do Estado ou da sociedade civil organizada.



Artístico – FICART. Tal fundo seria focado em projetos de maior potencial de retorno comercial e financeiro, mas ainda não foi implementado. As políticas culturais do MinC se dividem, portanto, nas duas modalidades de financiamento citadas anteriormente: o Fundo Nacional de Cultura e os mecanismos de incentivo fiscal. Neste último a decisão de aplicação dos recursos públicos é transferida para a iniciativa privada e as exigências de gestão, prestação de contas e captação de recursos geram uma crescente profissionalização do campo cultural. Já no Fundo Nacional de Cultura, a decisão sobre a aplicação dos recursos é mantida nas mãos do Estado, mas as exigências burocráticas também criam uma profissionalização similar ao caso dos mecanismos de incentivo fiscal, à exceção da captação de recursos junto às empresas. Tais exigências resultam em entraves burocráticos que ainda são um desafio à implementação de políticas desta natureza, favorecendo a atuação de mediadores, como discutido no fim do capítulo anterior. Deste modo, ainda que a decisão de quais projetos serão financiados fique nas mãos do MinC, a ação de mediadores – que acessam o Estado no lugar e/ou em nome de grupos culturais marginalizados – faz com que a descentrelização de recursos tenha um alcance limitado mesmo em uma política desenhada para quebrar hegemonias.

Por fim, é necessário analisar com as culturas populares se imbricam no Cultura Viva, já que estas não são consideradas diretamente como público beneficiário do programa, ao mesmo tempo em que estão presentes nas metas do Plano Nacional de Cultura diretamente vinculadas a este. Turino (2009) afirma que o incomoda a rápida associação entre Ponto de Cultura e cultura popular, sendo que o Ponto de Cultura é cultura popular, mas também arte erudita e tudo mais o que caiba na cultura. O gestor segue argumentando que

[...] circunscrever Ponto de Cultura à dimensão de cidadania ou da cultura popular é uma redução. Mais grave são os discursos fáceis da “inclusão cultural” ou da “inclusão social por meio da cultura”. Ponto de Cultura atua como cultura popular, inclusão social e tem um claro papel na cidadania, mas ele é, sobretudo, um programa de cultura. (Turino, 2009, p.79).

Com isso, Turino parece advogar mais pela questão de que os Pontos de Cultura são de grande diversidade<sup>6</sup> do que pelo entendimento de que as culturas populares não são público beneficiário do programa. No entanto, creio que o esforço em fazer tal distinção não pode invisibilizar que as culturas populares são um público essencial do Cultura Viva e, por isso, estratégias específicas de inclusão destas devem ser pensadas, assim como o desenvolvimento de indicadores para a mensuração de como este grupo está acessando as ações do programa.

Turino (2009) ainda faz uma tipologia da sociedade civil que potencialmente acessa o Cultura Viva dividindo-a em três segmentos: movimentos associativos/reivindicatórios de hierarquia mais rígida e repertório de ação política tradicional, abarcando sindicatos, associação de moradores e entidades estudantis; novos movimentos sociais, de base identitária e horizontal, criando novas formas de ação política e compreendendo o movimentos feministas, negro, LGBTTT, etc; por fim, manifestações culturais e tradicionais, compreendendo grupos de longa história associativa e excluídos das políticas públicas, criando ao longo do tempo formas subterrâneas de direito político antes mesmo da ascensão dos movimentos sociais no país. Turino (2009) conclui afirmando que o Cultura Viva agrega e aproxima estes três segmentos, criando uma convivência em rede de autoeducação e troca.

Se as culturas populares são tão recorrentes nos discursos de gestores e em outros documentos do MinC sobre o Cultura Viva, mesmo que não configurem o único público beneficiário do programa, por que, então, não há um esforço de classificação das ações e execuções orçamentárias para este grupo? Ou ainda, se o MinC possui um Plano Setorial para as Culturas Populares que busca transversalizar as políticas culturais para as culturas populares em diversas ações do ministério, por que não existe a preocupação de criar indicadores e contabilizar os resultados de ações que afetem direta ou indiretamente as culturas populares? Mais que isso, por que as ações para as

---

<sup>6</sup> Além da cultura popular, Turino (2009) afirma que os Pontos de Cultura incluem *hip hop*, música experimental, teatro de vanguarda, audiovisual, música erudita, etc.

culturas populares também não são pensadas e contabilizadas a partir de recortes de raça e etnia, essenciais para o entendimento das culturas populares enquanto grupos marginalizados?

Segundo o Plano Setorial para as Culturas Populares, “Grande parte das manifestações das culturas populares são praticadas por povos e comunidades tradicionais, que ocupam, de acordo com pesquisas, cerca de 25% do território nacional” (MinC, 2012, p.23). Ademais, as culturas populares possuem um assento na Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída em 2006 e fortalecida em 2007 pelo criação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais. Ao contrário destes – que têm uma definição legal no supracitado decreto 6.040 – as culturas populares não possuem uma definição legal que as delimitem socialmente e estatisticamente para o Estado. Neste sentido, o Plano Setorial para as Culturas Populares se esforça em revisar historicamente várias definições para esta categoria social, privilegiando a definição adotada pelo Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (MinC, 2012). O plano, no entanto, não propõe uma definição de culturas populares que seja operante pelo Estado e, além disso, não tem força de lei.

Por outro lado, o Plano Setorial para as Culturas Populares considera o programa Cultura Viva como uma das principais ações para as culturas populares. Além disso, existem várias diretrizes e objetivos em comum entre o plano e o Cultura Viva, como a valorização dos saberes de mestres e mestras dos saberes tradicionais, a simplificação dos mecanismos de fomento às culturas populares, a qualificação da gestão cultural, a qualificação técnica das instituições conveniadas ao MinC, a valorização de potencialidades locais e a quebra de hierarquias no campo da cultura. Creio, portanto, que a adoção de um recorte de culturas populares dentro do Cultura Viva seria de suma importância, já que tal programa é um dos principais espaços de quebra de hierarquias nas políticas culturais do país.

Ademais, as culturas populares são, mesmo que indiretamente, um importante público beneficiário do Cultura Viva. Já o Plano Setorial para as Culturas Populares reconhece a conexão entre as culturas populares e as comunidades tradicionais e quilombolas (MinC, 2012), que, por sua vez, são público beneficiário do programa no projeto de lei 757/2011. Levando em conta todas estas imbricações - tanto as oriundas das relações sociais como as geradas pela crescente intersectorialidade das políticas culturais - o recorte de culturas populares não tornaria o Cultura Viva um programa menos aberto a outros segmentos populacionais ou a outros tipos de criação cultural, mas sim o tornaria mais efetivo no processo de empoderamento de iniciativas culturais marginais e criaria um marco para o controle social do que está sendo feito pelo MinC para as culturas populares.

## **Conclusão**

### **Por uma política pública sem mediação**

O programa Cultura Viva é, sem dúvida, uma das ações do MinC que melhor traduzem a mudança de orientação de gestão implementada a partir de 2003 com Gilberto Gil. Com a saída de Gil da pasta em 2008, tal processo seguiu seu curso sob a gestão do até então secretário-executivo Juca Ferreira, que ficou no cargo até o fim do segundo mandato de Lula. Com o governo Dilma, Ana de Holanda assumiu o MinC em 2013. Sua gestão apresentou vários retrocessos com relação aos avanços das duas gestões anteriores, especialmente nas políticas progressistas e com foco na quebra de hegemonias. O Cultura Viva se viu afetado por esta mudança, ficando fragilizado durante a gestão de Ana de Holanda, inclusive pelo atraso massivo de repasses de recursos para os Pontos de Cultura, o que tornou ainda mais importante a institucionalização do programa como uma política de Estado. Alvo de diversas críticas e pressões políticas, Ana de Holanda deixou o cargo em 2012. Em seu lugar, Marta Suplicy assume a pasta e retoma uma agenda progressista no MinC, inclusive através do lançamento de editais de fomento cultural restritos à produtores/as e artistas negros/as. Apesar de suscetível à instabilidades políticas, o Cultura Viva conseguiu se estabelecer como um dos principais programas do MinC neste período e avança cada vez mais em seu processo de institucionalização como uma política de Estado.

A mudança de concepção do que são as políticas culturais iniciada com Gilberto Gil e que é base do Cultura Viva compreende tanto o foco na quebra de hierarquias estabelecidas e na promoção de autonomia, como na concepção de cultura como algo vivo, orgânico, processual e ativo em todos os segmentos da sociedade. Neste sentido, o programa também mostra inegáveis avanços no que toca a adequação de uma política que visa quebrar hierarquias com as exigências burocráticas que, em geral, contribuem para a acentuação das desigualdades, especialmente através da complementação dos convênios com a concessão de prêmios e bolsas. No entanto, o Cultura Viva ainda se

mostra insuficiente quando a questão é a transparência da gestão e o controle social de suas ações, assim como na criação de recortes e indicadores segmentados por grupos sociais no seu processo de avaliação. O desenho do programa, portanto, ainda é bastante universalista e seria proveitoso o estabelecimento de recortes por segmentos populacionais – como as culturas populares – para que suas ações fossem mais efetivas e permitissem uma melhor mensuração e avaliação.

Quanto ao Plano Setorial para as Culturas Populares, a primeira questão é que este traz um importante esforço de revisar definições sobre as culturas populares na teoria e também nos marcos legais internacionais. O plano, no entanto, deixa a desejar quando a questão é propor uma definição de culturas populares a ser operacionalizada pelo Estado a partir deste plano, limitando-se a revisar o histórico do conceito e propor de modo tímido definições que não se articulam entre si em um conceito central. Tal fato, no entanto, dá-se principalmente pela insuficiência de marcos legais nacionais no tema nos quais o plano poderia se basear e se legitimar. Grande parte das referências são marcos legais internacionais, a maioria deles assinados e ratificados pelo Brasil, mas ainda longe de serem apropriados e regulamentados na legislação nacional, deixando um vácuo de legalidade no tema. Assim, o MinC elabora e implementa políticas públicas para as culturas populares sem que exista um marco legal nacional que defina de modo claro o que o Estado entende por culturas populares e que grupos têm o direito de acessar tais políticas setoriais.

Tal definição é importante pois é a partir dela que em uma política afirmativa<sup>7</sup> é possível delimitar qual o grupo social que deverá acessar aquela política. Do mesmo modo que a política universalista é insuficiente para combater o racismo e é importante um recorte racial nas políticas de acesso à universidade, fazer políticas para as culturas populares sem levar em conta que estas só existem enquanto sujeitos coletivos é encarar a cultura como algo que

---

<sup>7</sup> Entendo política afirmativa aqui como uma política que limita o seu acesso a grupos sociais específicos com o intuito de quebrar hegemonias. Ou seja, como uma política que trata de modo diferenciado grupos sociais desiguais com o objetivo de converter a igualdade legal em igualdade de fato.

existe de modo independente dos sujeitos. Assim, não adianta elaborar e implementar políticas públicas para as culturas populares se as comunidades e associações tradicionais que legitimamente detêm tais saberes não estão sendo incluídas. O próprio Plano Setorial para as Culturas Populares reconhece que

[...] um dos desafios que se coloca para a Secretaria da Cidadania Cultural (que em breve passar a se chamar Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural) é a sistematização de dados do sistema de financiamento e fomento do Ministério da Cultura, o que permitirá identificar todas as iniciativas já atendidas no segmento das culturas populares, bem como avançar no mapeamento dessas manifestações em todo o país (MinC, 2012, p.96)

No entanto, se o Estado não define o que são culturas populares em seus marcos legais, como será possível criar indicadores que classifiquem quais iniciativas atenderam o segmento das culturas populares? Assim, são favorecidos os mediadores em detrimento aos detentores. Uma definição legal de culturas populares criada em diálogo com comunidades tradicionais, grupos e associações artísticas é o primeiro passo para quebrar tal relação de mediação. A partir daí, é possível elaborar políticas e criar indicadores que realmente tenham impacto sobre as culturas populares. O programa Cultura Viva é importante neste processo, pois das políticas culturais do MinC, ele é o que tem o maior potencial de quebrar hegemonias e promover a autonomia de grupos historicamente marginalizados. É essencial, portanto, que exista transparência na alocação de gastos e na mensuração dos resultados do programa, o que ainda não é uma realidade. Alves, Farah & Medeiros (2013), por exemplo, expõe os desafios que enfrentaram para ter acesso aos dados de execuções orçamentárias do programa Cultura Viva. Foi necessário acionar o Serviço de Informações ao Cidadão para ter acesso a dados que pela lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação) deveriam ser públicos.

Outra questão é que nos últimos anos os sujeitos coletivos das culturas populares cada vez mais têm se organizado politicamente e se profissionalizado, efeito também de políticas que, como o Cultura Viva, exigem um certo grau de institucionalização das organizações com as quais firmam

convênios. No entanto, ainda há um hiato de capacidade técnica para que tais grupos acessem o Estado de modo efetivo e para que realizem controle social das políticas públicas. Isso exige tanto uma readequação das exigências burocráticas como um empenho do poder público em capacitar tecnicamente tais organizações, respeitando seus modos de vida e o uso que fazem dos seus saberes.

Tal processo pode gerar resultados positivos que diminuam a distância entre discurso e ação do poder público, especialmente no campo das políticas culturais. Quando comparados a outras temáticas, como a promoção da igualdade de gênero, o foco que tais políticas têm na inclusão social e na quebra de hierarquias ainda é recente no Brasil, assim como os principais marcos legais no tema. Do mesmo modo, a capacidade técnica da sociedade civil ainda é limitada no campo das políticas culturais se comparadas também a outros setores como os movimentos feminista e negro. As políticas culturais, entretanto, têm um grande potencial de promoção da igualdade, de inclusão social e, sobretudo, de transversalização de temáticas, como gênero, raça, etnia e cultura popular nas políticas públicas. Por isso, o controle social das políticas públicas e a pressão da sociedade civil por respostas do Estado às suas demandas é de suma importância para que as culturas populares deixem de ser apenas um recurso retórico de afirmação de uma identidade nacional diversa e mestiça e passem a ser cada vez mais um *locus* de luta política por igualdade e por reconhecimento de diferenças e conflitos sociais.



## Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE JUNIOR, Durval Muniz de. *Gestão ou gestão pública da cultura: algumas reflexões sobre o papel do Estado na produção cultural contemporânea*. In: BARBALHO, Alexandre; RUBIM, Antônio Albino Canelas (Orgs.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. P. 61-86.

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina y ESCOBAR, Arturo. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos – novas leituras*. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2000.

ALVES, Elder P. Maia. *A economia simbólica da cultura popular sertanejo-nordestina*. Maceió: EdUFAL, 2011.

ALVES, Mário Aquino; FARAH, Marta Ferreira Santos; & MEDEIROS, Anny Karine de. *Programa Cultura Viva como política pública: análise de políticas públicas pela perspectiva institucional das organizações*. XXXVII Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 07 a 11 de setembro de 2013.

ARAÚJO, Herton Ellery; SILVA, Frederico A. Barbosa da (orgs.). *Cultura Viva: avaliação do programa Arte, Educação e Cidadania*. Brasília: IPEA, 2010.

BARBALHO, Alexandre. *Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença*. In: \_\_\_\_\_; RUBIM, Antônio Albino Canelas. *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. P.37-60.

CARVALHO, José Jorge de. *Metamorfoses das tradições performáticas afro-brasileiras: de patrimônio cultural a indústria de entretenimento*. In: *Celebrações e Saberes da Cultura popular*. Rio de Janeiro: CNFCP/IPHAN, Série Encontros e Estudos, 2004. P. 65-83.

\_\_\_\_\_. Espetacularização e canibalização das culturas populares. In: SEMINÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS CULTURAS POPULARES, II, Brasília, 2007, Ministério da Cultura, p. 78-101.

CAVALCANTI, Maria Laura. *Reconhecimentos: Antropologia, folclore e cultura popular*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2012.

CHAUÍ, Marilena. *Conformismo e resistência: aspectos da cultura popular no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

COSTA, Delaine Martins. A gramática do orçamento a partir das perspectivas de gênero e raça: considerações preliminares. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

DUARTE, Luiz Fernando. *Comentários*. In: VELHO, Gilberto; KUSCHNIR, Karina. *Mediação, cultura e política*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001. P. 127-136.

FEGHALI, Jandira. *Projeto de Lei 757/2011*. Congresso Nacional, 2011.

GARRAMUÑO, Florencia. *Modernidades primitivas: tango, samba y nación*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1999.

MinC. *Plano Setorial para as Culturas Populares*. 2ª edição. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. *Programa Cultura Viva: Documento Base*. Brasília, agosto de 2013

MUNANGA, Kabengele. *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra*. 3ª edição. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

OIT. *Convenção nº 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT sobre povos indígenas e tribais*. Genebra, 1989.

ONU. *Declaração de Durban*. III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, Durban, 2001.

PITOMBO, Mariela. *A diferença como bem universal: a noção de diversidade cultural no discurso da UNESCO*. In: ALVES, Elder P. Maia (org.). *Políticas culturais para as culturas populares no Brasil contemporâneo*. Maceió: EdUFAL, 2011. P.89-124.

POGREBINSCHI, Thamy. *Participação como Representação: Conferências Nacionais e Políticas Públicas para Grupos Sociais Minoritários no Brasil*. ANPOCS, anais do 34º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2010.

ROMERO, Sílvio. *Contos populares do Brasil*. 3ª edição. São Paulo: Landy, 2008.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. *Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios*. In: BARBALHO, Alexandre; \_\_\_\_\_ (orgs.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. P.11-36.

SANTOS, José Reginaldo dos. *A retórica da perda: os discursos do patrimônio cultural no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ:IPHAN, 1996.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SARKOVAS, Yacoff. *O incentivo fiscal à cultura no Brasil*. Revista D'Art, São Paulo, V., p.22-28, 2005. Disponível em:

<[http://www.centrocultural.sp.gov.br/revista\\_dart/pdfs/dart12%20o%20incentivo%20fiscal%20%E0%20cultura%20no%20brasil.pdf](http://www.centrocultural.sp.gov.br/revista_dart/pdfs/dart12%20o%20incentivo%20fiscal%20%E0%20cultura%20no%20brasil.pdf)>. Acesso em 07 mai. 2014.

SCHNEIDER, Alberto Luiz. *Sílvio Romero: hermenêutica do Brasil*. São Paulo: Annablume, 2005.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil 1870-1930*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SEGATO, R. Raça é signo. Brasília, DAN-UnB, Série Antropologia, Nº 372, 2005, p.1-16.

SIGNATES, Luiz. *Estudo sobre o conceito de mediação*. In: Novos Olhares - Revista de Estudos Sobre Práticas de Recepção a Produtos Midiáticos. São Paulo: ECA/USP, Ano I, n. 2, 1998. P. 37-49.

SKIDMORE, Thomas E. *Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro (1870-1930)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TURINO, Célio. A cultura como energia criadora dos cidadãos. In: SEMINÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS CULTURAS POPULARES, II, Brasília, 2007, Ministério da Cultura, p. 67-70.

\_\_\_\_\_. *Ponto de Cultura: o Brasil de baixo para cima*. São Paulo, Editora e Livraria Anita, 2009.

VELHO, Gilberto. *Biografia, trajetória e mediação*. In: \_\_\_\_\_. KUSCHNIR, Karina. *Mediação, cultura e política*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001. P.13-28.

VILHENA, L. R. *Projeto e missão: o movimento folclórico brasileiro 1947-1964*. Rio de Janeiro, FUNARTE/Editora FGV, 1997.